Le droit et les relations interraciales

Compte rendu du Colloque sur
le droit et les relations interraciales,
tenu à Vancouver
les 22, 23 et 24 avril 1982

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983
Nº de cat. S 2-113/1983F
ISBN 0-662-92045-7

Table des matières

Généralités

Le Programme du multiculturalisme 1

Le Programme national de lutte contre le racisme 1

Le colloque sur le droit et les relations interraciales 2

Résumé des travaux

Ouverture 7

Ordre du jour 9

Allocution de l'honorable Jim Fleming, ministre d'État au Multiculturalisme 11

Séances plénières 23

Ateliers 27

Recommandations 29

Annexes

Sommaire des résultats du sondage Gallup 37

Exposés

- La discrimination raciale et la loi - Walter S. Tarnopolsky 41

- Les relations interraciales et le système de justice pénale - Juanita Westmoreland-Traoré 61

- Les actions non-juridiques, civiles ou communautaires - Joya Sen 79

- Le droit et les relations interraciales - Israel Ludwig 91

- Des races et des lois - Usha Prashar 109

- Résumé de l'exposé de Wilson A. Head 135

Généralités

Le Programme du multiculturalisme

Le colloque sur le droit et les relations interraciales tenu à Vancouver, les 22, 23 et 24 avril 1982, a été la dernière manifestation à marquer le 10e anniversaire de la politique de multiculturalisme et de son programme d'application. Lorsque la politique a été annoncée en Chambre, en 1971, quatre grands objectifs étaient visés:

- aider les divers groupes à préserver leur culture et à la renforcer;
- aider les groupes culturels à abattre les obstacles qui les empêchent de participer pleinement à la vie canadienne;
- promouvoir des rencontres et échanges fructueux entre tous les groupes culturels canadiens;
- aider les immigrants à apprendre au moins l'une des deux langues officielles.

Pour donner suite à ces objectifs, le Programme du multiculturalisme se concentre sur deux grands thèmes: la conservation de la culture d'origine et l'intégration socio-culturelle.

Durant la plus grande partie des années 70, les programmes de multiculturalisme, tant fédéraux que provinciaux, ont mis l'accent sur la conservation de la culture et les activités de nature folklorique et artistique. Vers la fin de la décennie, on s'est aperçu qu'il fallait rattraper le temps perdu concernant le second thème, c'est-à-dire supprimer les obstacles sociaux et culturels qui séparent les minorités des groupes majoritaires au Canada. Ainsi, on continuera d'aider les groupes minoritaires à se tailler la place qui leur revient dans la société canadienne, mais il faudra en même temps favoriser l'évolution d'une société qui puisse comprendre les besoins et aspirations de ses minorités pour ensuite y répondre. D'abord perçu comme une politique culturelle concernant les groupes minoritaires, le multiculturalisme en est arrivé à désigner une société fondée sur la jouissance égale par tous des droits sociaux et culturels.

En faisant progresser la notion de multiculturalisme dans la société en général, le Programme est confronté aux problèmes sociaux qui, de plus en plus, se font jour dans notre société multiraciale.

Le Programme national de lutte contre le racisme

La nouvelle orientation du Programme du multiculturalisme coïncide avec de graves problèmes de relations interraciales au Canada. Le ralentissement de l'économie a avivé les inquiétudes de la population. L'immigration a considérablement changé la composition démographique des grandes villes. Des groupes extrémistes de droite ont commencé à propager des idées racistes. Le nombre d'incidents de racisme, de harcèlement ou de

violence raciste a augmenté, particulièrement dans les grandes villes. Qu'il se présente sous forme de discrimination flagrante ou de discrimination institutionnalisée, le racisme est un des grands obstacles qui empêchent les minorités identifiables de jouer pleinement leur rôle dans la société canadienne.

Conscient des implications sociales graves liées au climat de racisme actuel et désireux de donner suite aux demandes pressantes des minorités identifiables, le ministre d'État au Multiculturalisme a annoncé, le 10 juin 1981, l'affectation immédiate d'une somme de 1,5 million de dollars à un programme national de lutte contre le racisme, dont la création s'accompagnait de trois actions bien précises:

Premièrement, une sous-section des relations interraciales a été créée à l'intérieur de la Direction du multiculturalisme et a pour objectif premier de faire des recherches sur la nature et l'étendue du racisme au Canada. Par la suite, la Direction a commandé un sondage Gallup sur les attitudes raciales ainsi que des rapports sur le racisme dans 12 grandes villes du pays.

Deuxièmement, pour faire changer les attitudes, une campagne de sensibilisation du public a été lancée. On se propose de renseigner le public et de corriger les notions erronées qui sont largement répandues au sujet des minorités et de leur contribution au progrès du pays. Menée essentiellement dans les grands médias, la campagne s'adresse au grand public, aux groupes minoritaires et aux écoliers et étudiants de tout le pays.

Troisièmement, un colloque national sur le droit et les relations interraciales a été organisé pour donner une occasion de se rencontrer à des spécialistes de divers milieux: responsables de l'application et de l'exécution des lois, juristes et spécialistes des droits de la personne, représentants des organisations communautaires qui s'occupent de relations interraciales. Toutes ces personnes pourraient ainsi échanger leurs idées et leurs vues pour en venir à élaborer des propositions concernant le rôle des lois et l'utilisation qu'on pourrait en faire pour combattre la discrimination ou le harcèlement racial. De même, le colloque devait également servir à examiner diverses façons d'améliorer les relations entre les races à l'intérieur du système de justice pénale.

Le colloque sur le droit et les relations interraciales

C'est à la demande d'organisations ethnoculturelles comme le Congrès juif canadien et la Ligue nationale des Noirs du Canada que le gouvernement fédéral a décidé de tenir une conférence pour trouver des moyens de combattre le racisme. La Direction du multiculturalisme a donc sollicité la participation des organismes fédéraux et des groupes communautaires directement intéressés par des questions liées au droit et aux relations interraciales. Un comité interministériel de planification a été créé, qui

se composait de représentants du ministère de la Justice, du Solliciteur général, de la Commission canadienne des droits de la personne et de la Direction du multiculturalisme. Pour obtenir la participation des groupes communautaires à la planification, le ministre a créé un groupe consultatif spécial composé de représentants de 12 organisations ethnoculturelles; le groupe s'est rencontré à trois reprises et a présenté au comité de planification des suggestions concernant la formule de la rencontre, les sujets qui devaient y être abordés et les spécialistes qu'il serait bon d'y inviter. Le président du groupe consultatif a également assisté à des rencontres du comité interministériel de planification.

La formule finalement retenue pour le colloque reflétait le désir de susciter des échanges intenses et fructueux entre un nombre relativement peu élevé de participants bien informés. Ainsi, il a été décidé de limiter le nombre de participants à 120, lesquels seraient subdivisés en ateliers d'une trentaine de personnes chacun. Ensuite, des invitations ont été envoyées aux gouvernements, aux associations professionnelles ainsi qu'aux organisations communautaires. Le tiers des participants devaient provenir d'associations et d'organismes représentant divers groupes ethnoculturels; un autre tiers représenteraient les organismes fédéraux et provinciaux chargés d'élaborer les lois, d'administrer la justice et de veiller sur les droits de la personne; enfin, le dernier tiers seraient des représentants nommés par les maires d'une douzaine de villes du pays et aussi des représentants d'associations qui s'intéressent, pour des raisons professionnelles, à l'objet du colloque.

Trois grands thèmes ont été choisis:

- le droit pénal et les relations interraciales;
- les relations interraciales et le système de justice pénale;
- les moyens d'action non juridiques, civils et communautaires.

Pour faciliter la discussion, on a distribué, avant la tenue du colloque, des exposés sur ces trois thèmes.

Résumé des travaux

OUVERTURE

Le colloque a débuté dans la soirée du jeudi 22 avril avec le mot de bienvenue du président, le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, Jules Deschênes, qui a ensuite cédé la parole au ministre d'État au Multiculturalisme, l'honorable Jim Fleming, dont l'exposé portait sur les attitudes et la violence raciale au Canada.

Évoquant les émeutes raciales qui se sont produites en Grande-Bretagne et aux États-Unis, le ministre a fait remarquer que le préjugé, le harcèlement ou la discrimination raciales, qui sont choses courantes dans d'autres pays, commencent également à se manifester de plus en plus souvent au Canada. M. Fleming a parlé du sondage Gallup commandé par la Direction du multiculturalisme et qui indique que 31 p. 100 des répondants appuieraient les organisations qui défendent l'idée d'un Canada réservé aux Blancs. D'autres constatations de ce sondage sont plus encourageantes, mais il ne faudrait pas s'y fier étant donné qu'elles ne reflètent peut-être qu'une tendance à réprimer le racisme manifeste.

Le ministre a fait état de nombreux incidents de racisme au Canada, du genre de ceux qui font la manchette. Plus insidieux, plus "discret" est le racisme "institutionnalisé" qui, comme l'a dit le ministre, s'est infiltré dans la société par le biais des normes qu'elle s'est données et qui dictent aux gens ce qu'ils doivent penser et faire, déterminent qui doit occuper un emploi, avoir de l'avancement ou être logé, qui a droit à l'instruction, qui aura une formation de chef. Bien des études ont montré que les membres des minorités identifiables ont plus de difficulté que les autres à accéder aux institutions canadiennes. Il faut donc, a insisté M. Fleming, changer le système aussi bien que les attitudes pour éliminer cette espèce de "citoyenneté de seconde zone" qui est attachée à un nombre croissant de citoyens du pays. En outre, il faut que ce changement survienne avant que les tensions actuelles, exacerbées par des difficultés économiques, ne déclenchent des émeutes raciales comme en ont connues d'autres pays.

Le ministre a insisté sur la nécessité de concrétiser les principes égalitaires de la nouvelle Charte des droits et libertés; pour ce faire, un examen critique des lois et de la procédure judiciaire s'impose. Le colloque lui-même prouve la détermination du gouvernement fédéral d'améliorer les relations entre les races, et le ministre a exprimé l'espoir qu'il en ressorte des suggestions qui permettront d'améliorer le droit pénal et le système de justice. Le ministre a pris, au nom du gouvernement, l'engagement de mettre en pratique le principe de l'égalité de tous les groupes et de toutes les personnes, de quelque race qu'ils soient.

LE DROIT ET LES RELATIONS INTERRACIALES

Ordre du jour

Président de la conférence: M. le juge Jules Deschênes

Le jeudi 22 avril

16h00 - 19h30	Inscriptions
19h30 - 20h30	Séance d'ouverture Mot de bienvenue: M. le juge Jules Deschênes Discours d'ouverture: L'honorable Jim Fleming
20h30 - 22h30	Réception

Le vendredi 23 avril

9h30 - 11h00	Première séance plénière Conférencier: M. Israel Ludwig
11h00 - 11h15	Pause-café
11h15 - 12h00	Le droit criminel et les relations interraciales Premier sous-thème Conférencier: M. Walter Tarnopolsky

Les ateliers: Chaque participant sera affecté à l'un des quatre groupes qui se réuniront en atelier. Les présidents, les rapporteurs et les membres de chaque atelier seront les mêmes pendant tout le symposium. Les présidents et les rapporteurs seront les suivants:

	Les présidents	Les rapporteurs
Groupe 1	Russell Juriansz	Jean Gammage
Groupe 2	Art Lee	Jamshed Mavalwala
Groupe 3	Claudius Leger	Lewis Chan
Groupe 4	Rosanna Scotti	David Matas

Le vendredi 23 Avril (suite)

12h00 - 13h00	Déjeuner
13h00 - 14h30	Quatre ateliers sur le premier sous-thème Groupe 1: Salle Arbutus Groupe 2: Strathcona Park Groupe 3: Salle Aspen Groupe 4: Le Pavillon (2e étage)
14h30 - 15h00	Pause-café
15h00 - 15h45 Salle Arbutus	L'appareil judiciaire et les relations interraciales Deuxième sous-thème Conférencière: Mme Juanita Westmoreland-Traoré
15h45 - 17h15	Quatre ateliers sur le deuxième sous-thème (les mêmes salles que pour les premiers ateliers, 13h00 - 14h30, ci-dessus)
19h30 - 21h30 Park Ballroom	Banquet de la conférence Hôte: Hon. Jim Fleming Président: M. Gordon Fairweather Conférencière: Mme Usha Prashar

Le samedi 24 Avril

9h30 - 10h15 Park Ballroom A	Les actions non juridiques, civiles ou communautaires Troisième sous-thème Conférencière: Mme Joya Sen
10h15 - 10h30	Pause-café
10h30 - 12h00	Quatre ateliers sur le troisième sous-thème Groupe 1: Park Ballroom B Groupe 2: Salle Garibaldi Groupe 3: Park Ballroom A Groupe 4: Salle Oak
12h30 - 14h00 Hôtel Georgia	Déjeuner Conférencier: M. Wilson Head
14h00 - 16h00	Séance plénière de fermeture

La violence raciale au Canada:

réalité ou éventualité lointaine?

Allocution prononcée par

l'honorable Jim Fleming

Ministre d'État au Multiculturalisme

"Nous sommes une nation multiculturelle dans laquelle il n'y a pas de place pour des citoyens de seconde classe. Dès maintenant, nous devons nous assurer que nos lois et la façon dont elles sont appliquées garantissent bel et bien l'égalité à tous les groupes et à tous les citoyens, sans distinction de race.

"Le racisme est l'une des plus grandes menaces à la liberté de choix. Pour l'éliminer, nous ne saurions mieux faire que de veiller à ce que les principes d'égalité sur lesquels repose notre nouvelle constitution se traduisent en actes. C'est dès maintenant qu'il faut relever le défi."

Mesdames et Messieurs,

J'ai relu, non sans quelque appréhension, l'analyse que Lord Scarman a faite récemment des émeutes qui ont ravagé le quartier de Brixton à Londres, au printemps dernier. On a voulu jeter le blâme sur la pénurie d'emplois et de logements convenables, alors qu'il fallait chercher dans le racisme la cause profonde de ces tragiques événements. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas sans rappeler les actes de violence suscités par l'explosion de la tension sociale l'année précédente à Miami, et à la suite desquels 15 morts, 300 blessés et près de 200 millions de dollars de dommages sont venus s'ajouter au terrible bilan du racisme aux États-Unis.

Ces choses-là ne peuvent se produire chez nous, me répète-t-on souvent. J'aimerais le croire, mais, de plus en plus, les spécialistes des relations interraciales soutiennent le contraire. John McAlpine, l'auteur du rapport dont s'inspire la nouvelle loi antidiscriminatoire de la Colombie-Britannique, affirme que le racisme est très répandu et qu'il peut semer le désordre dans notre société.

À la quatrième conférence sur le multiculturalisme tenue en octobre dernier, au Canada, un des membres du conseil d'administration de la British Broadcasting Corporation, Jocelyn Barrow, a déclaré: "En Angleterre, nous nous sommes contentés d'observer la situation aux États-Unis, en nous disant que de tels troubles ne pouvaient se produire chez nous, que nous saurions les prévenir, mais nous avons été impuissants à agir." Le Canada s'est efforcé de promouvoir un climat d'égalité, mais, a-t-elle ajouté, "cela ne suffit pas, s'il veut éviter le déchaînement de la violence raciale".

C'est un fait reconnu que la diversité culturelle du Canada s'est accentuée au cours des dernières années. Il est vrai également que nous sommes un peuple d'une grande tolérance, mais nous ne devons pas pour autant nous complaître dans un optimisme béat. Depuis quelques années, les signes prémonitoires se multiplient. On a signalé plusieurs cas d'agressions contre des personnes d'origine indienne et pakistanaise dans les régions de Vancouver, Edmonton, Lethbridge, Winnipeg, Toronto et Montréal, et quand ce n'est pas directement aux personnes, c'est à leur maison ou à leur voiture qu'on s'en prend. On a constaté également un regain de vigueur de l'antisémitisme: à Montréal, une synagogue a été profanée; à Toronto, les murs de la bibliothèque Robarts ont été couverts de graffitis; à Winnipeg, deux jeunes Juifs revenant de la synagogue ont été insultés et battus. Et cela ne s'arrête pas là: deux jeunes Amérindiens ont été molestés à l'Île de Vancouver, des Blancs et des Amérindiens en sont venus aux prises dans les environs de Dauphin et de Le Pas, ainsi qu'à Buffalo Narrows, sans compter les plaintes de harcèlement déposées par la communauté phillipine de Winnipeg. La liste des actes de violence, verbale ou physique, est de plus en plus longue. Et il ne faut pas oublier que la plupart des incidents mineurs ne sont pas signalés.

L'accroissement du racisme au Canada coïncide avec une évolution analogue à l'étranger. En Angleterre, il est devenu commun d'infliger indistinctement des raclées à des personnes de couleur, et de jeunes voyous se joignent en grand nombre à des organisations néo-nazies comme le National Front. Un sondage effectué en Allemagne de l'Ouest en mars dernier a montré qu 13 p. 100 des électeurs avaient des opinions d'extrême droite, et que près de la moitié de ceux-ci étaient en faveur de la violence. En France, le printemps dernier, les sépultures de 80 Juifs ont été violées. Dans ce pays, non seulement l'antisémitisme augmente, mais on passe des insultes verbales et écrites à la violence armée et aux bombes, et un magazine bien connu ouvre ses pages à des philosophes extrémistes qui tentent de justifier le racisme.

Aux États-Unis, les groupes extrémistes prolifèrent: Committee of Ten Million, National States Rights Party, National Socialist White People's Party, Christian Patriots Defence League (organisation paramilitaire).

Certains groupes racistes se font passer pour des organisations politiques d'extrême droite. Joseph Lowery, président de la Southern Christian Leadership Conference, autrefois dirigée par Martin Luther King, a déclaré l'automne dernier aux dirigeants des Églises canadiennes que "c'était la première fois que le racisme revêtait un visage aussi haineux".

Aux États-Unis, le vandalisme dirigé contre des bâtiments appartenant à des Juifs a triplé entre 1979 et 1981; un grand nombre de Juifs de la Californie du Sud ne se sentent plus en sécurité dans leurs demeures: des bouteilles sont lancées à travers leurs fenêtres, les pneus de leurs voitures sont crevés, leurs boutiques sont incendiées. Au cours des cinq dernières années, le nombre des membres du Ku Klux Klan a doublé aux États-Unis, et ceux-ci ont été reconnus coupables d'avoir tiré des coups de feu en direction de maisons habitées par des Noirs, d'avoir placé des bombes dans des synagogues et dans des églises fréquentées par la communauté noire, d'avoir battu et lynché des gens. Les jeunes membres de cette organisation, "l'avenir du Klan", se préparent à une guerre civile, une "autre guerre raciale".

On se dit que de telles choses peuvent arriver ailleurs, mais pas chez nous, que c'est différent au Canada... Mais l'est-ce vraiment? Frances Henry, une anthropologue de l'université York qui s'intéresse au racisme, affirme que les Torontois présentent le même profil psychologique que les Américains: environ 18 p. 100 détestent foncièrement les Noirs, les Orientaux et les Indo-Pakistanais, quelque 15 p. 100 éprouvent une sympathie naturelle pour les personnes de toutes les races, et les autres se situent quelque part entre les deux.

La Direction du multiculturalisme a récemment commandé un sondage Gallup afin d'évaluer dans quelle mesure les Canadiens adhéraient aux principes prônés par des groupes extrémistes comme le Ku Klux Klan. Si certains chiffres sont encourageants, d'autres donnent matière à de vives inquiétudes.

Ainsi, 67 p. 100 des personnes interrogées ont convenu que l'immigration des gens de couleur avait contribué à l'enrichissement culturel du Canada, mais 21 p. 100 ont soutenu le contraire, ce qui tend à corroborer les conclusions du professeur Henry. Le sondage a également révélé que 19 p. 100 des répondants estimaient que l'admission au pays de gens de couleur contribuait à l'accroissement des émeutes et des actes de violence.

Et le Klan a transmis aux Canadiens son message de haine. Même si les incidents survenus au pays semblent insignifiants en regard des troubles qu'ont connus la Grande-Bretagne et les États-Unis, ils ne peuvent être ignorés. Ils existent, et leur message est sans équivoque. Le Klan possède des cellules dans chaque province, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard, et il fait du recrutement dans les écoles en Colombie-Britannique, en Alberta et dans le Sud de l'Ontario. Le chef de cette organisation au Canada, Alexander McQuirter, condamne la violence, mais en réalité l'encourage en brûlant des croix, en faisant de la propagande haineuse, et en proférant des déclarations aussi provocatrices que gratuites, du genre de celle-ci: "Dans la région de Vancouver, les personnes d'origine indo-pakistanaise possèdent 75 p. 100 des revolvers." Comme McQuirter fait face à diverses accusations, le Klan se tient tranquille pour l'instant, mais son chef suprême aux États-Unis a déclaré que le Canada est un pays qui se prête à la propagation du sectarisme.

Toujours d'après le sondage Gallup mentionné précédemment, 31 p. 100 des Canadiens interrogés ont déclaré qu'ils donneraient leur appui aux organisations qui chercheraient à réserver le Canada exclusivement aux Blancs. Où s'arrête la nostalgie du "bon vieux temps", où commence le racisme inconditionnel? Peu importe la réponse, le problème existe.

D'aucuns se rassurent en invoquant les sondages, qui montrent que les préjugés diminuent. Ainsi, parmi les personnes interrogées dans le cadre d'un sondage mené en décembre 1980 à Toronto, 48 p. 100 jugeaient qu'elles n'avaient "aucun préjugé", contre seulement 40 p. 100 en 1979.

Je crois qu'il faut se méfier de ces conclusions. À mesure qu'ils sont plus instruits et plus sensibilisés, les gens apprennent que certaines attitudes sont inacceptables et qu'il faut les supprimer ou les modifier. Cela ne signifie pas nécessairement qu'ils sont sans préjugés. À mon avis, une étude effectuée en 1971 par deux sociologues américains fournit matière à réflexion. Bien qu'ils aient eu recours à des moyens peu orthodoxes, ceux-ci sont du moins arrivés à leur fin. Ils ont, en effet, interrogé un groupe d'étudiants soumis à un faux détecteur de mensonges et ont comparé leurs réponses à celles d'un groupe témoin. Les préjugés raciaux ont été bien plus évidents chez les étudiants qui croyaient que tout mensonge serait détecté.

Malgré que l'on puisse être sceptique au sujet des études de comportement, il n'en reste pas moins que le problème existe vraiment et que le remède doit être plus que des paroles rassurantes.

En matière d'éducation, par exemple, une étude d'une durée de sept mois menée par un psychiatre, Jerry Cooper, a mis en lumière les nombreux actes de violence auxquels font face les jeunes Noirs dans les écoles de North York, dans la région du Grand Toronto, et les graves problèmes de drogue, de vandalisme et de cohabitation raciale qui y règnent. Elle a, en outre, révélé que certaines écoles où la population étudiante était noire à 40 p. 100 ne comptaient aucun professeur de race noire. D'autres études montrent que certains enseignants blancs ignorent les élèves noirs, ou encore les critiquent plus sévèrement et les encouragent moins, ce qui peut avoir des conséquences dévastatrices.

Par ailleurs, l'hypothèse de la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi avancée par le commissaire aux relations interraciales de Toronto est confirmée par une récente enquête du conseil de planification sociale de cette ville. Il en ressort que le taux de chômage des personnes d'origine antillaise ou pakistanaise est deux fois plus élevé que la moyenne dans le Grand Toronto. Cela ne doit pas nous surprendre, si l'on regarde les résultats d'une enquête effectuée en janvier par les membres de la Canadian Civil Liberties Association. Cer derniers se sont fait passer pour des employeurs désireux de n'engager que des Blancs. Ils sont entrés en communication avec dix agences de Toronto. Neuf d'entre elles ont accepté d'éliminer les personnes de couleur.

Examinons également le domaine important des relations avec la police. En avril dernier, un sondage du Toronto Star a fait ressortir un accroissement marqué, sur une période de 18 mois, du nombre des personnes qui croient que les policiers entretiennent des préjugés à l'égard des personnes de couleur, mais, fait à souligner, cette augmentation a été plus marquée parmi les Blancs que parmi les personnes de couleur. À Vancouver et à Winnipeg, des personnes d'origine indo-pakistanaise ont accusé la police de ne pas enquêter sur des plaintes faisant état de racisme. Et, à Montréal, le directeur de Secours haïtien, un organisme de services sociaux, soutient que les membres de la communauté haïtienne ont chaque jour des accrochages avec la police.

La plupart des dirigeants de nos minorités sont des gens modérés et raisonnables, qui respectent les lois. Mais si certains d'entre eux devaient en venir à considérer, à juste titre ou non, être victimes d'un déni de justice, la frustration pourrait rapidement dégénérer en violence.

Il s'agit d'une réaction naturelle et c'est précisément ce qui s'est passé sur une plus grande échelle à Miami et dans le quartier de Brixton, à Londres. Certains spécialistes prétendent qu'on peut s'attendre à des troubles généralisés si les services sont inadéquats dans une ville où les minorités de couleur atteignent une proporition de 4 ou 5 p. 100 de la population. D'autres, comme le docteur Daniel Cappon, psychiatre à l'université York et ancien directeur des services de santé mentale pour le centre-ville de Baltimore (en majorité peuplé de Noirs), sont d'avis que la proportion critique est 10 p. 100. D'après les calculs de l'Institute for Behavioural Research de l'université York, la proportion des minorités de couleur dans l'agglomération torontoise dépasse maintenant 11 p. 100.

Les pressions économiques avivent le ressentiment et la crainte. Tout donne à croire que lorsque les emplois se font rares, comme c'est le cas actuellement, la frustration se traduit sous forme de racisme. L'histoire des États-Unis montre que, depuis 1832, les lynchages de Noirs ont été plus fréquents au cours des années où les prix du coton était bas qu'au cours des années de prospérité. À Brixton, le chômage atteignait 20 p. 100, c'est-à-dire le double du taux national. À la fin des années 1920 en Saskatchewan, lorsque le prix du grain a dégringolé de façon catastrophique, le Ku Klux Klan a pu se vanter d'avoir joué un rôle important dans la chute du gouvernement.

L'inflation alimente les tensions raciales du fait qu'elle sape la confiance. Le coût de la sécurité sociale et des services sociaux augmente, de sorte que les gouvernements doivent relever les impôts et les taxes. Enfin, comme le dit un professeur en relations interraciales de l'université Carleton, Joe Manyoni, les gens cherchent alors un bouc émissaire et s'en prennent aux immigrants, qui constituent une cible facile.

Ces sentiments sont avivés par les transformations sociales. En Angleterre, par exemple, la région où les préjugés prolifèrent le plus est celle du Nord-Ouest, où se sont produites les plus grandes transformations sociales. À l'inverse, la région du Sud-Est, où l'on retrouve le moins de préjugés, est celle qui a subi le moins de transformations. Lorsque leur ville ou leur quartier change radicalement, les gens sont déroutés, et si une partie de ce changement est accompagné d'un accroissement du nombre de personnes appartenant à des minorités de couleur, ces personnes peuvent y être identifiées, d'où un racisme conscient ou inconscient.

Il y a 20 ans, 70 p. 100 des habitants de Toronto étaient Anglo-Saxons. Il n'y avait que quelques centaines de familles noires, et une poignée d'Asiatiques. Mais à mesure que l'Europe connaissait une plus grande prospérité, moins d'Européens émigraient au Canada. En outre, comme le Canada avait aboli les quotas d'immigrants au début des années 1960, le nombre d'immigrants de couleur a augmenté, de sorte que la composition démographique des villes du Canada a, elle aussi, considérablement changé.

Aujourd'hui, plus de la moitié des écoliers de Toronto et de Vancouver proviennent de foyer où l'anglais n'est pas la langue maternelle. La ville compte environ 140 000 Noirs, 100 000 Indo-Pakistanais, 100 000 Chinois et 65 000 Latino-Américains. Même certains Blancs instruits et tolérants sont d'avis que le changement a été trop rapide. Selon un sondage Gallup réalisé en 1980, 42 p. 100 des Canadiens voudraient voir baisser les quotas d'immigration, contre 39 p. 100 cinq ans auparavant. Le récent sondage Gallup que nous avons commandé indique que 12 p. 100 des personnes interrogées voudraient voir cesser entièrement l'immigration des gens de couleur au pays.

Mais, qu'on le veuille ou non, il nous faudra 200 000 immigrants par année rien que pour maintenir la population à son niveau actuel. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration estime que, durant les dix années à venir, nous aurons besoin de 600 000 nouveaux travailleurs dont près de 100 000 pour la seule industrie de pointe de la région d'Ottawa. Nos collèges et universités n'arrivent pas à répondre à la demande et, si nous ne voulons pas voir notre progrès retardé faute de travailleurs qualifiés, nous devrons faire du recrutement dans les pays en développement de l'Afrique, de l'Asie, de l'Amérique du Sud et des Antilles. En d'autres termes, la composition multi-ethnique de notre population continuera à évoluer.

Les préjugés ont toutes sortes de causes, historiques, économiques, sociales, psychologiques. Les spécialistes rattachent les préjugés à la crainte, à une envie inconsciente, à la frustration, au fait d'avoir été négligé ou rejeté durant l'enfance, au manque d'éducation, à la pauvreté, à l'isolement rural, aux idéologies et au manque de compréhension.

Diverses enquêtes révèlent que les préjugés ont cédé beaucoup de terrain au cours des dernières années, mais que la discrimination n'a pas diminué au même rythme. De toute évidence, les préjugés ne sont pas seuls en cause. Selon les spécialistes, la discrimination est aussi entretenue par l'intérêt personnel, c'est-à-dire le désir de protéger ses privilèges et son pouvoir.

Les tenants de cette opinion font remonter notre actuelle structure sociale au XVI^{e} siècle, et sont d'avis que c'est l'expansion du pouvoir européen d'outre-mer qui a créé l'inégalité raciale. La main-d'oeuvre à bon marché était essentielle à la prospérité et à la domination des colonisateurs blancs, qui inventèrent la notion d'infériorité des personnes de couleur pour en justifier l'exploitation.

La plupart d'entre nous serions, de ce point de vue, plus ou moins racistes. Mais ceux qui disent avoir dépassé ce stade le montrent rarement. Nous péchons par omission; nous ne commettons pas de violences verbales ou physiques, mais nous nous opposons rarement au racisme séculaire qui fait partie intégrante de notre société. Il se peut même que nous ne soyons pas conscients de son existence.

C'est ce que les sociologues appellent le "racisme institutionnalisé" ou le "colonialisme interne". Cela signifie que, sur le plan économique, les personnes de couleur et les femmes sont dans la même position que les colonisés par rapport à leurs conquérants d'Europe. Cela signifie aussi que la majeure partie du pouvoir économique, social et politique est entre les mains des hommes de race blanche, qui ont fixé notre structure sociale, établissant clairement la position de chacun, imposant une hiérarchie pour le contrôle, et un système de valeurs fondé sur ses lois et ses normes.

La discrimination est institutionnalisée au moyen de normes. Les normes, tacites ou écrites, sont les règles du jeu. Elles dictent aux gens

de quelle façon ils doivent penser et agir: qui doit être engagé, promu ou logé, qui doit être instruit ou formé à l'exercice de fonctions de responsabilité.

Ainsi, selon Savannah Williams, professeur d'anthropologie à l'université Dalhousie, les conseillers au niveau secondaire, en se basant généralement sur des tests d'aptitudes qui sont, de par leur nature même, discriminatoires, orienteront les élèves noirs vers des cours professionnels plutôt que vers des cours universitaires. Obtenant de moins bonnes notes que les Blancs, les noirs sont empêchés d'entrer à l'université et ainsi d'accéder aux échelons supérieurs de la société.

En bien des endroits, les caractéristiques physiques que l'on exige de ceux qui veulent faire partie de la police sont basées sur celles de l'homme de race blanche et entraînent l'élimination de la plupart des Asiatiques. Les codes concernant la propriété et les pratiques de crédit sont souvent discriminatoires à l'égard des personnes de couleur. Les hommes de race blanche créent des programmes pour combattre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances, puis, d'un commun accord, ils les relèguent aux oubliettes. La structure hiérarchique prive les membres de certaines minorités de chances égales, et lorsque ceux-ci ne réussissent pas aussi bien que les hommes de race blanche, on prétend que c'est parce qu'ils sont moins doués.

À la suite d'une étude d'une année qu'il vient de terminer à Toronto, Wilson Head, professeur agrégé de travail social à l'université York, qui est de passage parmi nous cette fin de semaine, indique que plus de la moitié des quelque 400 immigrants interrogés lui ont dit avoir personnellement rencontré de la discrimination et 34 p. 100 d'entre eux estiment que la situation se détériore, plutôt que l'inverse, particulièrement dans le cas des Sud-Asiatiques et des Antillais. L'automne dernier, 75 p. 100 des jeunes Noirs du centre-ville de Toronto étaient sans emploi.

Nous devons essayer de modifier le système aussi bien que les attitudes. Depuis 1975, le climat social de Toronto a fait l'objet de nombreux rapports: les rapports Maloney, Morand, Ubale, Carter, Gestein. Chacun a démontré que les minorités de Toronto se plaignent à juste titre et a proposé des changements.

Mais les changements ont été introduits à contre-coeur et trop souvent seulement à la suite d'actes de violence raciale et de pressions exercées par la collectivité. Pour ce qui est des policiers, certains critiques sont d'avis que même si la direction veut faire bouger les choses, les échelons inférieurs ont tendance à résister au changement.

Je reconnais que le racisme n'est pas quelque chose de nouveau et qu'il ne disparaîtra pas du jour au lendemain. Mais nous ne pouvons nous contenter de laisser les choses suivre leur cours en espérant un miracle: le vernis de la tolérance raciale est trop mince. Nous avons été témoins de ce qui s'est produit en Grande-Bretagne en 1968 après que Enoch Powell

eut prononcé deux discours racistes. Le racisme latent dans de nombreux esprits a soudain refait surface, et l'atmosphère de tolérance a disparu.

Nous devons aussi établir des politiques et des stratégies préventives. En 1980, après qu'une étude eut révélé qu'un taux élevé de chômage sévissait parmi les jeunes de North York, nous avons accordé une subvention aux autorités de l'agglomération torontoise afin qu'elles mettent à l'essai des programmes de lutte contre le racisme destinés aux jeunes. Nous sommes en train d'évaluer l'efficacité de ces programmes pour voir s'ils ne pourraient pas être appliqués ailleurs.

Il nous faut davantage de programmes qui s'attaquent aux sources du racisme. Il nous faut savoir ce que d'autres pays ont fait pour réduire les tensions raciales, connaître les raisons pour lesquelles certains programmes donnent des résultats et d'autres non. Il nous faut plus de renseignements sur la discrimination, sur ses mécanismes subtils, cachés et indirects.

Par conséquent, comme beaucoup d'entre vous le savez déjà, j'ai créé au sein de la Direction du multiculturalisme un service spécial de recherche, qui a déjà commencé à réunir des renseignements sur les tensions raciales au Canada, à évaluer l'étendue et à en analyser les causes, y compris l'incidence des conditions économiques. Il tracera l'orientation de nos initiatives futures.

Dans le même temps, nous mettons en oeuvre un programme d'éducation. Nous constituons des trousses de documentation à l'intention des professeurs, des policiers et des travailleurs sociaux. Nous comptons aider divers groupes communautaires à organiser des colloques sur les relations interraciales. Nous travaillerons de concert avec les organes d'information et différents organismes afin d'élaborer et de diffuser des lignes directrices visant à éliminer les stréréotypes et le racisme dans les reportages, dans la publicité et dans le monde des affaires. Et, par la diffusion de publicité dans divers organes d'information, et par d'autres moyens de communication aussi, nous tenterons de sensibiliser le grand public à l'importance de la contribution des minorités culturelles à la société canadienne.

Il y a maintenant un peu plus d'une semaine que la Loi constitutionnelle a été proclamée, soit le 17 avril plus précisément. Pour la première fois de notre histore, nous avons une Charte des droits et libertés. Je suis heureux d'avoir pu faire quelque chose pour que soient compris dans la Constitution, pour le bénéfice de tous les Canadiens, des droits comme celui de jouir de l'égalité devant la loi et celui de profiter de la même protection législative, sans distinction de race, d'origine nationale ou ethnique, de couleur ou de religion. Quant à moi, je suis particulièrement fier que la Constitution reconnaisse explicitement le principe du multiculturalisme.

La proclamation de cette loi représente, au niveau législatif le plus élevé que nous ayons, celui de la Constitution, une promesse pour l'avenir. Il nous incombe à tous de veiller à ce qu'elle soit tenue. De fait, le gouvernement fédéral s'est solennellement engagé à y donner suite au moyen de tous les organismes qui relèvent de lui.

Le présent colloque a un grand rôle à jouer dans l'amélioration du système. Nous avons rassemblé ici aujourd'hui des représentants de tous les ordres de gouvernement, d'organismes qui légifèrent, qui font respecter la loi ou qui sont chargés de protéger les droits de la personne et aussi d'organismes qui représentent les divers groupes ethnoculturels, pour nous attaquer de front au problème des relations interraciales.

Ce sont les pressions exercées par les diverses minorités ethnoculturelles qui ont amené ce colloque, à la tenue duquel je suis heureux d'avoir collaboré. J'en profite d'ailleurs pour rendre hommage aux personnes dont l'enthousiasme et les efforts nous permettent de nous réunir aujourd'hui, et plus particulièrement, aux membres du comité ad hoc. Nous avons trois grands thèmes à traiter: le droit criminel et les relations interraciales, l'appareil judiciaire et les relations interraciales et, enfin, les actions non juridiques, civiles, et communautaires. J'espère que ces quelques jours de travaux intensifs feront naître des suggestions pour l'amélioration du droit criminel et de l'appareil judiciaire, et c'est pour cela que nous avons voulu limiter la portée de notre conférence.

Ni le seul gouvernement fédéral, ni le programme du multiculturalisme ne sont habilités et n'ont les ressources voulues pour opérer les changements nécessaires à l'élimination des tensions raciales. Mais ce que nous faisons aujourd'hui est déjà quelque chose, dans un domaine qui présente beaucoup de défis. À l'issue de ce colloque, j'espère que je pourrai compter sur votre appui. Si nous pouvons persuader, nous le ferons, si nous pouvons agir, nous le ferons aussi.

Car il est certain que nous devons faire quelque chose et le faire tout de suite, prenant comme exemples le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario qui font en sorte que les minorités identifiables soient représentées dans leur publicité, la Colombie-Britannique aussi qui a adopté des mesures législatives contre le racisme et la Nouvelle-Écosse qui a mis sur pied un programme de lutte contre le racisme; n'oublions pas non plus la Fédération des travailleurs de l'Ontario et sa campagne télévisée contre le racisme, le Canadien National et son groupe de travail sur les droits de la personne, de même que la Gendarmerie royale et la Police provinciale de l'Ontario, qui recrutent maintenant des autochtones.

Nous sommes une nation multiculturelle dans laquelle, comme l'a si bien dit le Premier ministre, il n'y a pas de place pour des citoyens de seconde classe. Dès maintenant, nous devons nous assurer que nos lois et la façon dont elles sont appliquées garantissent bel et bien l'égalité à tous les groupes et à tous les citoyens, sans distinction de race.

Le racisme est l'une des plus grandes menaces à la liberté de choix. Pour l'éliminer, nous ne saurions mieux faire que de veiller à ce que les principes d'égalité sur lesquels repose notre nouvelle constitution se traduisent en actes. C'est dès maintenant qu'il faut relever le défi.

Une loi qui défend un principe juste mais dont l'application punit des innocents n'est certainement pas une loi équitable. J'estime quant à moi que c'est là le critère d'après lequel nous devons juger nos lois et c'est l'une des considérations importantes auxquelles nous devons nous arrêter durant les jours qui vont suivre.

SÉANCES PLÉNIÈRES

À la séance plénière du lendemain matin, les deux premiers conférenciers ont examiné respectivement les avantages et les inconvénients de recourir au droit pénal et au droit administratif pour traiter les problèmes de relations interraciales.

Le président du groupe consultatif spécial, M. Israel Ludwig, avocat de Winnipeg, est venu parler du droit et des relations interraciales, thème de l'exposé qu'il avait fait circuler auparavant. M. Ludwig a insisté sur deux grands points: l'urgence de faire quelque chose pour améliorer les relations interraciales au pays et le fait que les minorités identifiables jaugent la sincérité du gouvernement et sa détermination à résoudre le problème en fonction de son intérêt à adopter de nouvelles lois contre le racisme. M. Ludwig s'est prononcé en faveur d'un renforcement des dispositions du Code pénal contre la propagande haineuse et les organismes sectaires et en faveur également de l'imposition obligatoire de sanctions plus sévères pour les crimes à mobile raciste. De plus, il a pressé les autorités de mettre en oeuvre un programme d'action positive pour que plus de membres des minorités identifiables soient engagés dans les forces policières, les établissements pénitentiaires et le corps judiciaire. Tout en insistant sur la réforme du droit, le conférencier a également proposé des solutions non judiciaires, par exemple donner une formation multiculturelle aux responsables de l'application des lois et la rendre obligatoire dans les écoles du pays, mieux doter en personnel les commissions des droits de la personne, créer des comités municipaux des relations interraciales, tenir régulièrement des rencontres communautaires sur les relations interraciales. Il poursuivit en proposant que soit amendée la loi définissant les congés reliés aux fêtes religieuses telles que Noël ou le Vendredi Saint. M. Ludwig propose plutôt qu'on alloue aux employés un certain nombre de jours de congé dont la date serait laissée à leur discrétion. De cette façon, les employés pourraient choisir le Yom Kippour, les célébrations de l'Eid ou toute autre fête religieuse au titre de congés statutaires.

Le professeur Walter Tarnopolsky, directeur de l'Institut des droits de la personne de l'université d'Ottawa a ensuite présenté un exposé sur le premier thème également (le droit pénal et les relations interraciales). Tout comme dans son étude sur la race et le droit qu'il avait déjà fait circuler, le professeur Tarnopolsky s'est dit d'avis qu'il valait mieux, pour combattre le racisme, recourir aux commissions des droits de la personne plutôt qu'au Code pénal. Il a relevé un certain nombre de faiblesses dans la solution juridique et notamment, la difficulté de poursuivre avec succès les auteurs de propagande haineuse et le danger qu'il y avait à renforcer le Code pénal puisque cela pourrait diminuer la liberté d'expression en général, et celle des minorités en particulier. Par conséquent, M. Tarnopolsky s'est dit d'avis qu'il fallait mieux renseigner le grand public sur les codes et les commissions des droits de la personne pour disposer les gens à y recourir davantage. Il a proposé, entre autres, de faire des commissions des organismes indépendants des

gouvernements, lorsque cela n'était pas déjà le cas, et de les mieux doter en personnel et en fonds. Il a recommandé aussi de recourir davantage aux vérifications, à la surveillance, aux mesures de suivi, pour rendre les enquêtes sur les délits et l'application de la loi plus efficaces.

Le principal conférencier de la dernière séance plénière du vendredi, Mme Juanita Westmoreland-Traoré, avocate et professeur à Montréal, a parlé des relations interraciales et du système de justice pénale. D'après Mme Westmoreland-Traoré, la loi, telle qu'elle est appliquée par la police, les tribunaux et les autorités pénitentiaires, semble pénaliser plus lourdement les minorités identifiables et les groupes les plus vulnérables. Il faudrait donc réformer le système et notamment faire en sorte qu'il y ait plus de représentants des minorités parmi les policiers et les gardiens de prison, que la collectivité participe à la prévention du crime et qu'un programme de déjudiciarisation soit mis sur pied pour permettre aux délinquants de réparer les torts causés et de suivre un programme d'éducation sans avoir à subir de procès.

Au banquet donné dans la soirée du vendredi, la directrice générale du Runnymede Trust, fondation britannique privée qui s'occupe de relations interraciales, Mme Usha Prashar, a fait l'historique de la législation contre la discrimination et parlé de l'influence qu'a eue la Commission for Racial Equality au Royaume-Uni. D'après Mme Prashar, les lois et la Commission n'on pas eu l'influence escomptée à cause de la récession et aussi du manque de ressources suffisantes et d'appui de la part des syndicats et du secteur privé. Quoi qu'il en soit, les lois sont encore considérées comme de puissants instruments pour combattre le racisme, ne serait-ce que parce qu'elles attirent l'attention sur les abus auxquels elles ne peuvent, pour le moment, remédier.

La dernière journée du colloque, les participants ont pu entendre, pendant le déjeuner, le professeur Joya Sen, d'Edmonton, parler des "moyens d'action non juridiques, civils et communautaires", puis après le repas, le professeur Wilson Head, président de la Ligue nationale des Noirs du Canada. La journée s'est achevée sur une dernière séance plénière au cours de laquelle les rapporteurs ont présenté des résumés des discussions qui avaient eu lieu en atelier. L'assemblée a alors adopté des recommandations.

Le professeur Sen a instamment demandé aux participants d'exiger, dans leurs résolutions, que le gouvernement prenne de toute urgence des mesures contre ce qu'elle a appelé une poussée de haine et de violence racistes. Après avoir évoqué les insultes, la discrimination, l'exploitation, le vandalisme et la violence physique auxquels les membres des minorités identifiables sont en butte, elle a souligné que les lois et les institutions mises en place pour les faire appliquer n'assuraient pas une protection suffisante. Le professeur Sen a insisté sur la nécessité d'adopter immédiatement des lois pour faire disparaître les organisations racistes qui ne font qu'aggraver l'humiliation, l'insécurité et la colère des minorités identifiables et entretiennent un climat propice à la violence raciale.

Pour sa part, le professeur Wilson Head, président de la Ligue nationale des Noirs du Canada, s'est dit d'avis que le racisme devait être considéré comme un cadre général à l'intérieur duquel les groupes dominants se servaient de la loi et de la notion de race pour préserver leur position dominante. Dans une société comme la nôtre, où la pauvreté et l'égalité sont considérées comme allant de soi, les victimes ne sauraient s'attendre à ce qu'on leur donne tout simplement la liberté nécessaire pour qu'elles puissent jouer leur rôle à part entière. Pour elles, il s'agit essentiellement de savoir comment s'organiser au mieux afin de lutter pour leur liberté. Ce but ne peut être atteint que par des organisations fortes capables d'élaborer des stratégies pour combattre le racisme et tirer parti des occasions qui leur sont offertes d'exercer des pressions efficaces. Le professeur Head a insisté sur la nécessité pour les minorités identifiables de s'allier aux Églises et aux syndicats, et de s'appuyer les unes les autres. Pour faire suite au colloque, le professeur Head pense qu'il faudrait tenir une autre rencontre des minorités identifiables pour élaborer des tactiques contre le racisme, qui correspondent à la réalité.

Enfin, les participants se sont réunis en séance plénière pour entendre le résumé des discussions en atelier. Lewis Chan, du Conseil national des Chinois du Canada (Ottawa), Jamshed Mavalwala, anthropologue de Toronto, Jean Gammage, de l'Association des Jamaïcains du Canada (Toronto), et David Matas, du Congrès juif canadien (Winnipeg), ont fait rapport, après quoi le président, le juge Jules Deschênes, a fait remarquer que le colloque n'avait pas été conçu comme une conférence où l'on allait mettre des résolutions aux voix mais comme un moyen de faire connaître aux autorités concernées les sentiments et les vues des participants. Il a alors été proposé d'adopter toutes les recommandations formulées en atelier, proposition qui a été adoptée par un vote à main levée.

Le colloque s'est terminé avec l'intervention du ministre d'État au Multiculturalisme qui a parlé des réalisations du gouvernement fédéral en matière de droits et d'égalité, et notamment de la Charte des droits et libertés. Parlant du programme national de lutte contre le racisme mis sur pied par la Direction du multiculturalisme, M. Fleming a exprimé l'espoir que le colloque ait ouvert la porte à des discussions franches. Tout en reconnaissant que ce thème du droit et des relations interraciales recouvrait beaucoup plus de choses que le seul multiculturalisme, le ministre a pressé les délégués de faire leur possible pour donner suite, dans leur sphère respective d'influence, aux recommandations adoptées.

ATELIERS

Les discussions des quatres ateliers, tenus simultanément et présidés respectivement par M. Art Lee (du bureau du Conseil consultatif canadien sur le multiculturalisme, en Colombie-Britannique), Mme Rosanna Scotti (municipalité du Toronto métropolitain), M. Russell Juriansz (Commission canadienne des droits de la personne) et l'honorable Claudius Léger (Conférence canadienne des juges), se sont étendues sur plus de 12 heures réparties sur deux jours. Guidés par les trois thèmes de travail, les participants ont discuté, comme le montrent les recommandations, d'une grande diversité de sujets et de moyens d'action. Tous n'étaient pas du même avis, mais on s'entendait généralement pour dire qu'il était urgent de contrer la propagande, la discrimination et la violence racistes, qui se répandent de façon alarmante. Néanmoins, c'est au moment de discuter des façons de régler le problème que le débat a été le plus animé: d'une part, on proposait de renforcer le Code pénal et d'autre part, de recourir davantage aux codes des droits de la personne.

Parmi les partisans les plus fermes d'un renforcement du Code pénal se trouvaient les représentants des minorités identifiables, qui ont la conviction profonde que la loi établit une sorte de morale pour la société et que, bien qu'elle ne règle que le comportement, les attitudes ne tardent pas à se modifier en fonction du comportement. L'un des partisans de cette façon de voir s'est dit d'avis que le Code pénal représentait la forme la plus élevée de pouvoir, celle qui était la plus propre à assurer à la victime d'un acte de racisme la satisfaction psychologique qui convient.

Les tenants de l'autre point de vue, exprimé par le professeur Tarnopolsky, étaient d'avis qu'il fallait donner plus d'importance aux commissions des droits de la personne. Ils estiment que les codes des droits de la personne et les commissions chargées de les faire appliquer pourraient appuyer les mesures contre la discrimination et, en même temps, servir à éduquer le public pour promouvoir les droits de la personne et faire disparaître les préjugés.

Pendant le débat, certains participants se sont ralliés à une troisième position: recourir, quand il le faut, à toutes les mesures disponibles, qu'il s'agisse du Code pénal ou des codes des droits de la personne. Comme l'a dit un représentant des minorités, "lutter contre un problème aussi important que le racisme, c'est comme faire la guerre. On ne choisit et on ne rejette aucun moyen de prime abord; on se sert de celui qui s'applique le mieux à telle situation."

Mais, quelle que soit leur position, les participants s'entendent pour dire qu'il faut passer à l'action, ce qui s'est traduit par l'adoption, à la dernière séance plénière, de toutes les recommandations formulées en atelier.

Recommandations

Les participants n'ont pas discuté de chacune des recommandations suivantes mais les ont acceptées "en bloc", comme reflétant les questions, préoccupations et résolutions abordées pendant les trois journées du colloque. Il ne faut pas présumer que chaque recommandation jouit nécessairement d'un appui unanime.

I Le droit et les relations interraciales

A. La Convention internationale

En tant que signataire de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Canada devrait modifier ses lois afin de pouvoir offrir immédiatement une certaine protection contre le racisme. Il devrait notamment:

1. faire la déclaration dont il est question à l'article 14, qui prévoit que des personnes ou groupes de personnes peuvent porter plainte contre un État partie qui a fait ladite déclaration pour avoir enfreint un des droits énoncés dans la Convention; si le Canada s'exécutait, il serait le dixième pays à le faire et l'on pourrait commencer à exercer le recours prévu;

2. donner suite à l'engagement qu'il a pris en vertu de l'article 4 et proscrire la propagande raciste, la propagande discriminatoire, la violence raciste et les organisations qui prônent le racisme.

B. La législation canadienne

Les participants ont reconnu l'importance d'avoir des lois pour combattre le racisme mais pensent que les lois actuelles, qu'il s'agisse du Code criminel ou des mesures contre la discrimination, devraient faire l'objet d'une mise en application rigoureuse. On pense en particulier que les policiers devraient s'efforcer davantage de combattre les crimes motivés par le racisme et, en outre, que les membres des minorités identifiables devraient, lorsqu'ils sont victimes d'un acte criminel, être renseignés sur les recours qui leur sont ouverts et les organismes qui peuvent les aider.

On a cependant fait remarquer que la loi est limitée et qu'il est possible que certains instruments légaux conçus à l'origine pour protéger les minorités puissent, par un "retour de manivelle", finir par leur nuire.

1. Le Code criminel

Bien qu'ils reconnaissent que le Code criminel offre une certaine protection, plusieurs participants ont quand même senti le besoin de faire les suggestions suivantes:

a) modifier les dispositions du Code sur la propagande haineuse de la façon suivante:

i) supprimer le mot "volontairement" de l'expression "fomenter volontairement la haine", au paragraphe 281.2 (2);

ii) supprimer la nécessité d'obtenir le consentement du procureur général pour poursuivre les auteurs de propagande haineuse;

b) modifier également le Code afin:

i) d'interdire les invectives à caractère raciste;

ii) d'interdire l'importation et l'exportation de matériel de propagande haineuse;

iii) de punir plus sévèrement les crimes motivés par le racisme.

2. La législation anti-discrimination

Les participants approuvent le rôle des commissions fédérales et provinciales des droits de la personne, mais pensent quand même que les gouvernements devraient indiquer clairement leur appui à la lutte contre le racisme en donnant aux commissions les ressources nécessaires pour combattre effectivement la discrimination et également:

a) en donnant la primauté aux lois sur les droits de la personne,

b) en constituant les commissions des droits de la personne en organismes indépendants des gouvernements.

C. Programmes d'action positive et programmes connnexes

Les gouvernements devraient appuyer et encourager l'adoption de programmes d'action positive et en particulier insister sur l'inclusion de clauses antidiscriminatoires dans les contrats qu'ils concluent avec le secteur privé. Les participants au colloque ont particulièrement insisté sur les mesures suivantes:

- des programmes d'action positive pour augmenter la représentation des minorités identifiables au sein des administrations publiques, de la magistrature, des divers conseils et commissions et, surtout, des forces policières;

- la responsabilité première pour les organisations où les minorités identifiables sont sous-représentées, de prendre des mesures pour remédier à la situation, si nécessaire en adoptant un programme d'action positive; cela s'applique particulièrement aux organisations chargées de faire respecter la loi (forces policières, services des douanes et de l'immigration, établissements pénitenciaires, etc.);

- l'obligation des employeurs de veiller à ce que les employés appartenant à des minorités identifiables soient traités équitablement et que des occasions d'emploi leur soient données, au besoin au moyen d'un programme d'action positive;

- la nécessité pour les gouvernements de fournir aux commissions des droits de la personne toute l'aide nécessaire pour qu'elles puissent s'assurer que les clauses antidiscriminatoires sont effectivement respectées.

II Sensibilisation du public

Actuellement, à cause du climat de racisme latent, voire de racisme flagrant qui les entoure, les minorités identifiables n'ont plus confiance au système judiciaire et estiment que les policiers, les avocats, les juges, le personnel pénitentiaire, ont un préjugé défavorable à leur égard; c'est pourquoi ils réclament le droit de porter plainte, devant un organisme de révision indépendant, contre les agissements des agents chargés de faire respecter la loi. Ils demandent notamment:

A. que les programmes scolaires soient modifiés et qu'on consacre plus de crédits à informer les élèves dans les écoles afin de leur faire mieux comprendre, dès le jeune âge, la société multiculturelle du Canada;

B. que les gouvernements consacrent des fonds à la sensibilisation des travailleurs (tant manuels qu'intellectuels) au caractère multiculturel et multiracial du Canada; on réclame en particulier des programmes "éducatifs" destinés aux personnes chargées d'administrer la justice: policiers, avocats. juges, personnel pénitentiaire, etc.;

C. que les gouvernements s'efforcent de promouvoir, directement - par des campagnes de publicité - et indirectement - en favorisant une représentation plus exacte des minorités identifiables dans

les médias - les bonnes relations entre les races et s'efforcent aussi de réduire les tensions en faisant mieux comprendre le caractère multiculturel et multiracial du Canada.

III Suivi

Les participants ont instamment demandé qu'il soit donné suite à leurs recommandations avant la fin de 1983 et qu'un autre colloque soit tenu, peu après, pour réexaminer la situation.

Les participants ont examiné divers moyens d'évaluer l'étendu et les ravages du racisme au Canada et de déterminer ce qui pourrait être fait pour remédier à la situation. Ils ont demandé l'adoption d'une ou plusieurs des mesures suivantes:

- la création d'un comité provisoire, qui aurait des pouvoirs plus étendus que ceux d'un comité consultatif, et collaborerait avec le ministre à la mise en application des recommandations du colloque;

- la création de groupes de travail qui examineraient les divers textes du droit criminel, civil et administratif afin d'évaluer leur efficacité dans la lutte contre le racisme; ces groupes feraient rapport au deuxième colloque et feraient également parvenir leurs rapports aux ministères fédéraux et provinciaux concernés;

- la création d'un groupe de travail qui serait chargé de canaliser la lutte contre le racisme et d'évaluer les moyens à utiliser;

- la création d'un comité parlementaire pour tenir des audiences publiques sur les relations entre les races au Canada et faire des recommandations précises pour combattre le racisme;

- la création d'une commission royale qui serait chargée d'enquêter sur les problèmes de relations entre les races au Canada et de canaliser la lutte contre le racisme.

Annexes

SOMMAIRE DES RÉSULTATS DU SONDAGE GALLUP

Le 5 mars 1982, le ministre d'État au Multiculturalisme, l'honorable Jim Fleming, a rendu publics les résultats préliminaires d'un sondage Gallup sur les attitudes raciales des Canadiens, résultats qui, selon lui, donnent matière à la fois à l'inquiétude et à l'optimisme.

M. Fleming a précisé que le sondage, qui a été effectué pour le compte de la Direction du multiculturalisme, avait abouti à un document complexe dont l'analyse demanderait du temps.

Il a ajouté qu'il entendait peser longuement les indications contradictores qu'il contient, et qu'il n'avait pas l'intention d'en publier toutes les données tant qu'une étude exhaustive n'en aurait pas été faite.

Le ministre a néanmoins révélé qu'un premier examen des réponses avait confirmé ce dont les dirigeants des minorités de couleur l'avaient déjà prévenu, à savoir que les préjugés et le racisme existent dans la société canadienne.

M. Fleming a dit avoir commandé ce sondage pour répondre aux inquiétudes exprimées par les minorités, mais également en raison de la multiplication apparente des incidents à caractère racial l'année dernière ainsi que de l'attention accrue dont ils ont fait l'objet dans les médias.

Il avait voulu, disait-il, évaluer le degré d'appui que recueillaient les thèses avancées par des groupes comme le Ku Klux Klan, et vérifier le bien-fondé de la crainte maintes fois exprimée selon laquelle le racisme tend à devenir plus virulent durant les périodes de récession.

Le ministre a encore ajouté que les données tirées du sondage seraient prises en compte dans l'exécution des programmes de la Direction du multiculturalisme. En outre, elle seront communiquées aux autres ministères fédéraux, aux pouvoirs publics concernés, aux commissions des droits de la personne, et enfin aux particuliers aussi bien qu'aux organismes volontaires voués à l'extirpation du racisme dans la société canadienne.

La Direction du multiculturalisme s'en servira plus précisément pour orienter ses programmes, soit en poussant plus loin les recherches sur certaines attitudes mises en lumière par le sondage, soit en instituant de nouveaux programmes pour lutter contre les préjugés.

M. Fleming a tenu à souligner que si certains résultats du sondage semblaient révéler des tendances inquiétantes, d'autres étaient encourageants, attestant plutôt d'une attitude de tolérance.

Pour illustrer ses propos, il a cité les réponses à deux questions qui, mises en juxtaposition, semblaient s'annuler l'une l'autre.

Ainsi, l'énoncé 11, "Je mettrais fin à l'immigration au Canada de gens de couleur", a été rejeté par 71 p. 100 des 2 094 répondants, alors qu'il recevait l'aval de 12 p. 100 seulement d'entre eux. Pourtant, 58 p. 100 de ces mêmes répondants s'étaient dits d'accord avec l'énoncé 6, "Je limiterais l'immigration des gens de couleur et ceux d'entre eux qui seraient admis auraient à faire leurs preuves avant d'avoir accès aux services dispensés par l'État".

En rendant publiques ces premières constatations, le ministre a insisté sur l'importance de situer les données dans un contexte d'ensemble.

Le sondage comportait 13 énoncés formulés de manière que les réponses traduisent les attitudes des personnes interrogées tant sur des questions d'ordre général que sur des sujets bien précis.

Six des 13 énoncés étaient rédigés à la forme positive et sept à la forme négative. Pour faire la contre-vérification des attitudes touchant certains sujets - par exemple l'immigration-, on a eu recours à des énoncés formulés de plusieurs façons différentes et glissés çà et là dans le questionnaire.

Figure ci-après le relevé des réponses qui ont été données aux 13 énoncés de ce sondage pour lequel on a interrogé plus de 2 000 adultes, dans leur foyer, au cours des deux premières semaines de novembre 1981.

Le tableau qui suit est extrêmement simplifié, mais il reflète avec exactitude les résultats du sondage.

La somme des chiffres y apparaissant n'égale pas 100 p. 100 car, pour chacun des énoncés, de 5 à 6 p. 100 des répondants ont indiqué "Ne sais pas".

	D'accord en général %	Pas d'accord en général %	Ni l'un ni l'autre %
1. Les émeutes et la violence augmentent lorsque les gens de couleur ont le droit d'entrer dans un pays	19	64	13
2. L'immigration des gens de couleur a fait du Canada un pays culturellement plus riche	67	21	8
3. Le mélange racial viole les enseignements de la Bible.	14	70	11
4. Je maintiendrais une politique d'immigration assez ouverte avec peu de restrictions	65	16	13
5. J'appuierais les organismes qui travaillent pour réserver le Canada aux Blancs seulement	31	50	13
6. Je limiterais l'immigration des gens de couleur et ceux d'entre eux qui seraient admis auraient à faire leurs preuves avant d'avoir accès aux services dispensés par l'État	58	23	14
7. Un pays de diverses cultures est un pays fort	56	19	19
8. Je limiterais l'immigration de façon générale sans égard pour l'origine raciale	43	37	15
9. Les gens de ce pays semblent de moins en moins Canadiens	12	74	9
10. J'appuierais les organismes locaux qui travaillent pour le multiculturalisme et l'harmonie des races	34	43	19
11. Je mettrais fin à l'immigration au Canada de gens de couleurs	12	71	10
12. D'une façon ou d'une autre, nous sommes tous des immigrants	49	28	18
13. Les gens de couleur ne me dérangent pas, mais je préférerais qu'ils retournent dans leur pays d'origine	28	52	16

La discrimination raciale et la loi

par

Walter S. Tarnopolsky
Directeur de l'Institut canadien
des droits de la personne
Ottawa

"Cette législation [prohibant la littérature haineuse] peut être dangereuse de l'une ou l'autre de deux manières opposées. D'une part, elle peut mettre un pouvoir trop étendu à la disposition d'un procureur général qui pourrait être déterminé à supprimer un groupe minoritaire impopulaire et trop porté à la vociférération. D'autre part, compte tenu des moyens de défense prévus au Code criminel -- ils sont d'ailleurs nécessaires pour la liberté d'expression -- les acquittements qu'ils favoriseraient pourraient avoir pour effet une diminution du respect dont jouit le Code criminel.

"Des mesures positives, du genre de celles mentionnées plus haut [le travail des commissions des droits de la personne et l'éducation du public], plutôt que les nouveaux articles du Code criminel sur le génocide et la diffamation de groupes, seraient plus efficaces pour la réalisation d'une société égalitaire, sans risquer de contenir indûment la liberté d'expression."

Les lois anti-discrimination -- Droit pénal ou codes des droits de la personne?

Les libertés civiles égalitaires ou les droits de la personne diffèrent quelque peu des autres droits civils, sauf certains droits de nature économique, puisque leur existence dépend de la présence de lois affirmatives. L'absence de lois discriminatives ne suffit pas en soi à garantir la protection et la promotion des droits de la personne car la discrimination peut s'exercer en tellement d'occasions de la vie quotidienne des gens. Sans lois prohibitives, un individu ou un groupe, ou encore un syndicat ouvrier ou une société commerciale, peut pratiquer la discrimination en matière d'emploi, de services publics, de logement, voire de vente d'immeubles, pour des raisons fondées sur la race, la couleur, la croyance, la religion, l'âge ou le sexe du candidat ou du consommateur, selon le cas. Une protection constitutionnelle à l'encontre des lois discriminatoires ne suffit pas. Le doyen W.F. Bowker l'a bien exprimé dans un discours devant l'Association du Barreau canadien en 1953:

> Pour emprunter la métaphore d'un auteur américain, la disposition constitutionnelle est un bouclier mais la victime de discrimination a également besoin d'une épée, soit des lois qui interdisent la discrimination.

La première loi anti-discrimination remonte à une époque antérieure à la Confédération. Dès 1793, la première législature de la province du Haut-Canada adopta une loi intitulée An Act to prevent the further introduction of Slaves and to limit the term of contracts for servitude within this Province. Même si cette loi confirmait la propriété des esclaves existant à ce moment-là, elle prévoyait néanmoins l'affranchissement des enfants des femmes esclaves lorsqu'ils atteindraient l'âge de 25 ans. En 1833, une loi impériale, connue sous le titre Emancipation Act, vint remplacer l'ancienne loi et abolit l'esclavage dans les limites de l'Empire britannique. Pendant près d'un siècle toutefois, la tendance des gouvernements, tant au niveau fédéral, provincial que municipal, était d'adopter des lois discriminatoires.

Dans les années 1930, cette tendance commença à se renverser par l'introduction, dans des lois spécifiques, d'un certain nombre de dispositions précises interdisant la discrimination. Ainsi, la législature ontarienne ajoutait, en 1932, une disposition à l'Insurance Act. Celle-ci prévoyait que tout assureur qui, en Ontario, s'adonnait à une discrimination injuste envers les risques "à cause de la race ou de la religion de l'assuré" se rendait coupable d'une infraction. L'année suivante, l'Unemployment Relief Act de la Colombie-Britannique avait pour effet de ratifier une entente antérieure avec le gouvernement fédéral visant le

---

Ce texte est une adaptation des chapitres II et X de mon livre Discrimination and the Law et du chapitre V de mon livre The Canadian Bill of Rights.

paiement d'une partie des coûts de l'installation de familles sur des terres de colonisation, à la condition que "le choix des familles soit effectué sans discrimination fondée sur les affiliations politiques, la race ou les croyances religieuses". Un an plus tard, en 1934, la province du Manitoba modifiait son Libel Act, en y ajoutant l'article 13A qui donne le droit à une personne appartenant à une race ou à une croyance de prendre action pour obtenir une injonction lorsque "la publication d'une libelle contre une race ou une croyance est susceptible d'exposer les personnes, appartenant à une race ou professant une croyance, à la haine, au mépris et au ridicule, et tend à provoquer l'agitation et le désordre dans la population".

Il faut toutefois attendre à la presque toute fin de la Seconde Guerre mondiale avant que des lois modernes sur les droits de la personne ne commencent à se propager. En 1945, le Social Assistance Act de la Colombie-Britannique déclarait que, "dans l'administration de l'aide sociale, il ne doit y avoir aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, la croyance ou les affiliations politiques". Un an auparavant l'Ontario avait adopté le Racial Discrimination Act, 1944. Cette loi interdisait la publication ou l'étalage d'enseignes, de symboles ou autres marques exprimant une discrimination d'ordre racial ou religieux. Cette loi ontarienne était concise et restreinte à un seul but spécifique. Il fallut attendre jusqu'en 1947 pour l'adoption par la province de Saskatchewan de la première loi détaillée, le Saskatchewan Bill of Rights Act.

La déclaration des droits de la province de la Saskatchewan ne se limitait pas aux droits de la personne, elle traitait également des libertés fondamentales: liberté de parole, liberté de la presse, liberté de réunion, liberté religieuse et liberté d'association. La déclaration interdisait également la discrimination dans les domaines du logement, de l'emploi, de l'occupation, des transactions immobilières, de l'éducation, des affaires et du commerce. Bien plus, elle visait à lier la Couronne et tous les fonctionnaires et agents de la Couronne. Les mesures exécutoires de la loi faisaient appel à des sanctions pénales, c'est-à-dire à des amendes, à la possibilité d'un recours à l'injonction, à des peines d'emprisonnement. Aucune disposition ne confiait l'administration et l'exécution de la déclaration à un organisme gouvernemental en particulier. On s'en remettait à l'appreil régulier de la police et des tribunaux comme dans le cas de n'importe quelle autre loi provinciale comportant des interdictions, par exemple les lois sur les boissons alcooliques et sur les véhicules-moteurs.

Le Saskatchewan Bill of Rights et l'Ontario Racial Discrimination Act étaient tous deux des lois quasi criminelles dans le sens qu'elles comportaient des prohibitions et des peines. L'expérience acquise, aux États-Unis au cours du 20e siècle et au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale, démontre que cette forme de protection, même si elle vaut mieux que rien du tout, comporte cependant certains points faibles. La victime de discrimination est peu disposée à entreprendre une poursuite au criminel. Il est très difficile de faire la preuve de l'infraction sans que subsiste un doute raisonnable, et il est extrêmement difficile de

prouver que le déni essuyé par une personne n'est pas motivé par une raison autre que la discrimination. La magistrature répugne à prononcer des condamnations, probablement parce qu'elle a le sentiment qu'un acte discriminatoire n'appartient pas réellement à l'essence même d'un acte criminel. Sans le concours de grandes campagnes de publicité et de promotion, plusieurs personnes ignorent l'existence même des lois sur les droits de la personne. Les membres des groupes minoritaires qui, dans le passé, ont connu la discrimination, se montrent habituellement sceptiques, se demandant si la loi n'est rien de plus qu'une offrande propiatoire à la conscience de la majorité. Enfin, la peine, sous la forme d'amende, n'aide pas réellement la victime de discrimination à obtenir un emploi ou une maison, ou à se faire servir dans un restaurant.

Afin de remédier aux faiblesses des lois quasi criminelles, la plupart des provinces adoptèrent, au cours des années 1960, des lois établissant des pratiques équitables dans les domaines de l'emploi et du logement. Ces nouveaux types de dispositions sur les droits de la personne furent empruntés à un ensemble de règles de droit mises en oeuvre pour la première fois sur notre continent dans l'État de New York en 1945. La législation new-yorkaise était une adaptation des méthodes et de la procédure qui avaient fait leur preuve dans le domaine des relations de travail. Les lois sur les pratiques équitables en matière de logement et d'emploi prévoyaient l'évaluation des plaintes, l'investigation et la conciliation, la constitution de comités d'enquête dans les cas où la conciliation avortait et, en dernier ressort seulement, la poursuite judiciaire et l'application de peines. Malgré tout, ces lois continuaient à laisser à la victime le fardau de promouvoir les droits de la personne, à la personne donc qui se trouvait dans la position la moins avantageuse pour s'aider elle-même. Bien sûr, l'appareil administratif de l'État était à la disposition de la victime de discrimination, mais la loi envisageait l'ensemble du problème comme s'il s'agissait d'un problème et d'une responsabilité propres à la victime seulement. En conséquence, les plaintes furent peu nombreuses et les mesures exécutoires furent rares.

En 1962, l'Ontario franchissait une autre étape afin de renforcer ses lois sur les droits de la personne: elle regroupait toutes ces lois en un code, l'Ontario Human Rights Code. Son administration fut confiée à la Commission ontarienne des droits de la personne dont la création avait eu lieu l'année précédente. Au fil des ans qui suivirent jusqu'en 1975, chaque législature provinciale adopta un code complet des droits de la personne qui créait une commission des droits de la personne et lui confiait le mandat d'administrer le code. Le Parlement du Canada suivit le mouvement en 1977.

La valeur effective supérieure des codes des droits de la personne sur les lois de pratiques équitables dans les domaines de l'emploi et du logement tient à deux caractéristiques importantes. En premier lieu, ces dernières lois visent la discrimination dans un seul domaine et n'abordent pas les questions comme un aspect d'un problème global. Pour leur part, les codes des droits de la personne interdisent les pratiques

discriminatoires dans un grand nombre de champs d'activités: l'emploi, l'hôtellerie, les locaux commerciaux, l'habitation, la publicité et ainsi de suite. En deuxième lieu, sous le régime des lois précédentes, personne en particulier, ni individuellement ni en groupe, sauf peut-être un fonctionnaire du ministère du ministre responsable, n'avait le mandat d'administrer les lois sur les droits de la personne, de les faire connaître et comprendre et de voir à leur exécution.

L'unification des lois sur les droits de la personne en un code dont l'application administrative revient à des commissions garantit que justice sera faite au sein de la collectivité à la personne victime de discrimination. Cette mesure est considérée toute aussi importante pour la collectivité que pour la victime de discrimination, à cause de la grande valeur éducative de l'égalité de traitement pour tous. Sans une participation active de la collectivité, la victime de discrimination peut ne pas connaître suffisamment le but et la portée de la loi en matière des droits de la personne, ou peut craindre que d'obtenir justice lui soit une trop grande source d'embarras et de dépenses. Par ailleurs, elle peut craindre que la simple proclamation des droits de la personne ne soit qu'un baume destiné à apaiser la conscience de la majorité, sans réelle intention d'en tirer des résultats tangibles. Le docteur Daniel Hill, ancien directeur puis président de la Commission ontarienne des droits de la personne, a résumé d'une manière convaincante les objets et les buts d'une commission des droits de la personne chargée de l'administration d'un code des droits de la personne:

> À notre époque moderne, la législation sur les droits de la personne se fonde sur l'hypothèse que les actes et les attitudes des gens arborant des préjugés peuvent être changés et influencés par un processus faisant appel à la ré-éducation, au dialogue et à la présentation de documents socio-scientifiques objectifs qui sont utilisés pour récuser les mythes et les stéréotypes populaires au sujet des gens. Sur notre continent, les lois sur les droits de la personne sont un habile mélange de techniques éducatives et juridiques à la recherche de la justice sociale.

La Littérature haineuse et la loi

(a) Le Code criminel

Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral étant signataire de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, il se vit dans l'obligation d'envisager l'adoption d'une loi prohibant l'appui au génocide ainsi que les actes diffamatoires à l'endroit des groupes de personnes. En février 1964, deux projets de loi privés émanant de députés furent introduits en Chambre sur ces questions. Aucun vote ne fut pris, mais ils furent transmis au Comité

permanent sur les Affaires extérieures pour étude. En janvier 1965, le ministre de la Justice constituait un Comité spécial sur la propagande haineuse et en confiait la direction au doyen Maxwell Cohen. Le rapport du comité fut transmis avant la fin de l'année 1965, puis déposé à la Chambre des communes le 4 avril 1966. Un projet de loi fondé sur les recommandations du rapport fut introduit au Sénat le 7 novembre 1966. Suite à un long débat, entrecoupé de quelques ajournements et de plusieurs modifications, le projet de loi modifié fut adopté sous la forme des articles 281.1, 281.2 et 281.3 du Code criminel.

L'article 281.1 fait de l'encouragement au génocide un acte criminel. L'article 281.2(1) déclare que "quiconque, par la communication de déclarations en un endroit public, incite à la haine contre un groupe identifiable, lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix" est coupable d'une infraction. L'article 281.2(2) prévoit que "quiconque, par la communication de déclarations autrement que dans une conversation privée, fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable" est coupable d'une infraction.

L'article 281.2(1) soulève la question de savoir à quel mal on cherche à remédier. S'agit-il d'une menace à l'ordre public ou d'un trouble de celui-ci? Ou s'agit-il plutôt de diffamation à l'endroit d'un groupe identifiable? Si c'est le premier, est-ce important la façon dont on trouble l'ordre public, sauf dans la mesure où il faut en imputer la responsabilité? Pareil geste est tout aussi malvenu, que sa cause profonde soit une incitation à la haine de groupes identifiables ou une incitation à l'opposition à l'autorité légitime ou encore une incitation de la part de groupes politiques adversaires contre un groupe se livrant à une démonstration dans un but politique. Si on est en présence d'une violation de la paix, ou d'une menace contre celle-ci, une forme particulière d'incitation à la violence est-elle bien différente de toute autre forme d'incitation? Si, au contraire, c'est la diffamation de groupes identifiables qui est l'objet principal de l'interdiction, alors n'est-ce pas prévu à l'article 281.2(2) qui traite de la diffamation de groupes?

La disposition comporte un problème un peu plus difficile: à qui imputer la responsabilité des désordres? Doit-on blâmer les grévistes qui assaillent le briseur de grève ou blâmer le briseur de grève d'être un provocateur? Qui devrait être accusé de troubler la paix, un groupe d'adolescents qui attaquent un individu ou l'individu qui les a accablés de sacarsmes, provoquant ainsi leur violence? Dans le cas d'une réunion publique, doit-on accuser l'orateur ou ceux qui réagissent violemment à ces paroles?

Le recours à cette disposition exige toutefois de la circonspection, sans quoi ce sera le public qui décidera quel orateur aura le droit de parole et quel orateur devra se taire. On ne peut certainement pas avoir de sympathie pour quiconque emploie en public un langage menaçant, abusif ou insultant, surtout si son intention est d'inciter à la haine ou au mépris d'un groupe identifiable. Par ailleurs, l'article 281.2(2) ne

parle pas d'incitation délibérée ou "volontaire". On n'a pas prévu de défenses fondées sur la vérité, sur la croyance raisonnable qu'il s'agit de la vérité, ou sur la bonne foi, toutes des défenses qui sont disponibles pour réfuter une accusation de diffamation contre un groupe. Compte tenu de ces circonstances, doit-on nécessairement pardonner à ceux qui participent à des réunions dans le but avoué de les troubler et, par voie de conséquence, attirer l'attention sur les insultes et les abus de langage qui jusqu'ici ne sont crues de personne, sauf de quelques déséquilibrés manifestes? Il semblerait plus opportun dans ces cas-là de faire appel à un traitement médical plutôt qu'à une solution juridique.

C'est l'article 281.2(2) qui est le plus révélateur des problèmes encourus lorsqu'on cherche à interdire la diffamation de groupes dans le Code criminel. Les difficultés que comporte ce genre de disposition semble avoir été un facteur important dans la répugnance de plusieurs États américains à légiférer en matière de diffamation de groupes et cela en dépit de leurs difficultés plus graves à ce chapitre.

L'infraction de diffamation de groupe est assujettie à des restrictions importantes. Premièrement, la poursuite devra prouver que la diffamation d'un groupe était "volontaire". Deuxièmement, il faudra établir que les déclarations furent communiquées "autrement que dans une conversation privée". À quel point parle-t-on assez fort pour qu'une conversation privée cesse d'être "privée"? Dans quelles circonstances, dans l'entourage audible de combien de personnes, une conversation privée cesse-t-elle d'être "privée"? Troisièmement, un accusé aurait une défense valide s'il était en mesure de prouver que les déclarations qu'il a faites sont vraies. Quatrièmement, puisqu'exprimer ou essayer d'exprimer une opinion sur un sujet religieux constitue une défense fondée sur la bonne foi, ne sont-elles pas nombreuses les opinions critiquant ouvertement les autres, même à tort, qui sont entretenues "de bonne foi"? Cinquièmement, puisque c'est un moyen de défense de prouver que, pour des motifs raisonnables, une personne croit véridiques certaines déclarations dont on discute dans l'intérêt du public, qui devra décider ce qui est dans l'intérêt du public? Sans équivoque, cela revient au juge. Quel genre de preuves pourra-t-on présenter pour établir l'intérêt du public ou son manque d'intérêt?

La défense fondée sur la vérité est peut-être la plus claire illustration du dilemme. Si l'article 281.2 du Code criminel avait imposé à la poursuite de prouver la fausseté d'une déclaration, il aurait été quasi impossible d'obtenir une condamnation. Par contre, puisque l'article impose cette obligation à l'inculpé, de quelle sorte de preuve doit-on se satisfaire? Si dans le cas de diffamation d'un individu, c'est relativement facile de vérifier la véracité d'une déclaration, il n'en va pas de même lorsque la déclaration se rapporte à un groupe. Supposons qu'une personne allègue qu'un certain groupe ethnique au Canada connaît un taux élevé d'enfants illégitimes, recèle des criminels, esquive les impôts et, en conséquence, propose avec insistance la déportation de ceux qui dans le groupe n'ont pas encore obtenu la citoyenneté canadienne. Doit-on conclure

que la personne qui fait ces allégations "fomente volontairement la haine" ou le mépris à l'égard d'un groupe? Aura-t-elle le loisir de prouver la véracité de sa déclaration? Dans l'affirmative, quelle preuve suffira? La preuve que les allégations décrivent correctement dix membres du groupe? Qu'une minorité importante du groupe répond à cette description? Ou la preuve que tous les membres du groupe y répondent? Si l'accusé n'est pas autorisé à tenter d'établir la "véracité" de sa déclaration, alors pourquoi prévoir ce moyen de défense? Par ailleurs, si la défense fondée sur "la vérité" n'est pas disponible, il faudra prendre avec beaucoup de circonspection les déclarations visant un groupe identifiable, à moins bien sûr que ces déclarations soient des louanges ou qu'elles n'engagent à rien.

Le danger inhérent à ces nouvelles dispositions du Code criminel est encore plus évident dans l'article 281.3. Celui-ci prévoit l'émission d'un mandat de saisie par "un juge convaincu, par une dénonciation sous serment, qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une publication dont des exemplaires sont gardés aux fins de vente ou de distribution dans un local du ressort du tribunal", est de la propagande haineuse. On définit comme suit l'expression "propagande haineuse": "tout écrit, signe ou représentation visible qui préconise et fomente le génocide, ou dont la communication par toute personne constitue une infraction aux termes de l'article 281.2". L'article 281.3(3) autorise le propriétaire ainsi que l'auteur de ce qui a été saisi à s'opposer à ce qu'une ordonnance de confiscation soit rendue. Enfin, l'article 281.3(4) déclare que "si le tribunal est convaincu que la publication est de la propagande haineuse", il doit rendre une ordonnance de confiscation.

Messieurs les éditeurs et les libraires, prenez garde! Quelle "bonne foi" faudra-t-il prouver? Celle de l'auteur, celle du libraire ou celle du professeur ou de l'instituteur qui assigne à sa classe l'étude de l'ouvrage? Suffira-t-il à la librairie universitaire que le professeur ayant assigné l'ouvrage prouve que, de bonne foi, son intention était de démontrer son immoralité et qu'ainsi "il voulait attirer l'attention, afin qu'il y soit remédié, sur des questions provoquant ou de nature à provoquer des sentiments de haine à l'égard d'un groupe identifiable au Canada"? À en juger par l'expérience récente aux États-Unis et encore plus récemment au Canada, on peut s'attendre à ce que les groupes minoritaires communiquent des déclarations plutôt coléreuses dans des livres, des journaux et des pamphlets. Est-ce impensable d'imaginer qu'il se trouverait des juges "convaincus" que certains écrits rédigés par des groupes d'autochtones au sujet des Blancs et de leur rôle dans l'extinction des Indiens Beotuck à Terre-Neuve ou de la prise de possession de terres sans même la signature de traités ou du maintien des Indiens dans les réserves, équivaudrait à une fomentation volontaire de la haine contre la population blanche?

De toute évidence, l'article 281.3 met des pouvoirs de censure à la disposition de nos procureurs généraux. Au cours des années 1940 et 1950, les témoins de Jéhovah ont découvert que pareils pouvoirs et responsabilités pouvaient être extrêmement dangereux. Qui pourrait douter que les écrits impliqués dans l'affaire Boucher v. The King seraient classés dans la catégorie de "propagande haineuse"?

Qu'on ne se méprenne pas sur l'argumentation avancée plus haut. On ne soutient pas qu'il faille ignorer la propagande haineuse. D'ailleurs, personne ne peut nier le fait que le Code criminel joue un rôle éducatif et que l'adoption des articles 281.1, 281.2 et 281.3 pourrait être la cause de la diminution de la propagande ces dernières années. Au contraire, nous prétendons que cette législation peut être dangereuse de l'une ou l'autre de deux manières opposées. D'une part, elle peut mettre un pouvoir trop étendu à la disposition d'un procureur général qui pourrait être déterminé à supprimer un groupe minoritaire impopulaire et trop porté à la vociférération. D'autre part, compte tenu des moyens de défense prévus au Code criminel - ils sont d'ailleurs nécessaires pour la protection de la liberté d'expression - les acquittements qu'ils favoriseraient pourraient avoir pour effet une diminution du respect dont jouit le Code criminel. D'ailleurs, il aurait d'abord fallu mettre à l'essai des poursuites en vertu des dispositions de remplacement que nous avons suggérées ici.

Ces nouveaux articles du Code criminel peuvent apaiser notre conscience collective tout en laissant de côté des problèmes plus fondamentaux. Les obstacles importants à la réalisation d'une société égalitaire ne résident pas dans les tirades vulgaires et dégoûtantes de bigots ou de maniaques insensés. C'est plutôt les formes manifestes de discrimination qui blessent et mutilent. Un membre d'un groupe minoritaire qui ambitionne une vie meilleure ne doit pas tant craindre la haine de quelques esprits malades - le comité Cohen a découvert que leur nombre n'est pas grand et qu'ils ne sont pas une force politique - que l'injure de se voir refuser une maison, un emploi, de la nourriture dans un établissement en particulier, à cause de sa race, de sa couleur, de sa religion ou de son origine ethnique. Les plus ambitieux parmi les membres des groupes minoritaires canadiens sont bien moins privés de l'égalité des chances par les membres de l'impotent Parti nazi canadien qu'ils ne le sont par les locateurs de logements ou par les membres affables et puissants des clubs sociaux, des clubs sportifs, des clubs de chasse et des loges secrètes. Ce qui est important dans la promotion des droits de la personne, ce sont les décisions des commissions des droits de la personne qui administrent les droits de la personne. Bien plus, les dispositions du Code criminel qui demeurent sans application n'ont pas l'importance du financement de la recherche nécessaire pour l'étude des préjugés raciaux et de groupe, de leurs causes, de leurs manifestations, de leurs effets et de leurs antidotes. Il est nécessaire de réviser les programmes scolaires et d'enseigner les droits de la personne afin de former des Canadiens d'un type nouveau qui ne disséminеront pas de propagande haineuse ni ne l'excuseront.

Si nous croyons, comme l'a déclaré le juge Rand dans l'affaire Boucher, que "la liberté de pensée et de parole et le désaccord sur les idées et les croyances sur les sujets les plus inimaginables font partie de l'essence même de la vie", alors nous devrions également croire que "notre concept de société libre" sera en mesure de supporter ces différences et d'en sortir renforçé pour les avoir rejetées de manière rationnelle plutôt que de les supprimer arbitrairement et peut-être inefficacement. Des mesures positives, du genre de celles mentionnées plus haut, plutôt que les

nouveaux articles du Code criminel sur le génocide et la diffamation de groupes, seraient plus efficaces pour la réalisation d'une société égalitaire, sans risquer de contenir indûment la liberté d'expression.

(b) Les lois sur les droits de la personne

Au Canada, chaque juridiction a une règle de droit interdisant les avis, les affiches, les écriteaux, les symboles, les annonces ou autres messages discriminatoires. Mis à part l'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, qui est unique et dont nous traiterons séparément plus loin, toutes les autres dispositions peuvent être divisées en deux versions. L'une d'elle se retrouve dans toutes les juridictions à l'exception du Manitoba et de la Saskatchewan. Dans cette version, l'interdiction se rapporte à n'importe quoi "qui est indicatif de discrimination ou d'intention de poser des actes discriminatoires". Ainsi, par exemple, l'article 12(1) du Nova Scotia Human Rights Act stipule:

> 12(1) Nul ne doit publier, exhiber ou diffuser, ou permettre que soit publié, exhibé ou diffusé sur des terrains ou des édifices, ou dans un journal ou par l'entremise d'une station émettrice de radio ou de télévision, ou au moyen d'un autre médium, un avis, une affiche, un symbole, un instrument ou une autre représentation qui est indicatif de discrimination ou d'une intention de poser des actes discriminatoires à l'endroit d'une personne ou d'une classe de personnes pour quelque raison que ce soit.

Les lois du Manitoba et de la Saskatchewan sont, par contre, beaucoup plus larges car elles traitent non seulement des indications d'intention discriminatoire, mais également de la propagande haineuse en soi. La disposition de la Saskatchewan étant plus récente et de plus d'envergure, c'est elle que nous citons:

> 14(1) Nul ne doit publier ou exhiber, ou faire publier ou exhiber ou permettre que soit publié ou exhibé sur un terrain ou un édifice ou dans un journal, ou par l'entremise d'une station émettrice de radio ou de télévision ou d'un appareil de radiodiffusion ou dans un imprimé ou une publication ou au moyen d'un autre médium dont il est propriétaire ou dont il a le contrôle ou qu'il distribue ou vend, un avis, une affiche, un symbole, un emblème ou autre représentation servant ou susceptible de servir à priver, à diminuer ou à restreindre la jouissance par une personne ou une classe de personnes d'un droit qui lui ou leur est garanti par la loi ou qui expose ou est susceptible d'exposer à la haine, au ridicule, à la dépréciation ou à l'injure la dignité d'une personne, d'une classe de personnes ou d'un groupe de personnes pour des motifs

de race, de croyance, de religion, de couleur, de sexe, d'état civil, d'infirmité, d'âge, de nationalité, d'ascendance ancestrale ou de lieu d'origine.

Enfin, toutes les juridictions sauf le Canada, le Québec et le Yukon, ont dans leur loi une exemption relative à "la liberté de parole" ou "liberté d'expression d'opinion". Ainsi, l'article 14(2) du Saskatchewan Code stipule que "rien dans le paragraphe (1) ne restreint le droit de quiconque à la liberté de parole en vertu de la loi", tandis que le Nova Scotia Code déclare (art. 12(2)): "Rien dans le présent article ne doit être considéré comme une atteinte à la liberté d'expression d'opinion de quiconque soit par la parole, soit par écrit." Bien que cette exemption existe depuis le début, soit depuis l'Ontario Racial Discrimination Act de 1944, nous soutenons plus loin que cette exemption fait tout simplement montre d'une précaution excessive et qu'elle est probablement superflue.

(i) Décisions relatives à l'interdiction

Cette disposition a donné lieu à seulement quatre affaires canadiennes sur les droits de la personne. Nous ferons état de deux de ces affaires pour leur pertinence avec notre propos: l'une est de la Saskatchewan, l'autre de la Nouvelle-Écosse.

La décision de la Saskatchewan est relative à l'affaire Singer v. Iwasyk and Pennywise Foods Limited et fut rendue par la Commission au mois de novembre 1976. Le défendeur Iwasyk exploitait, sur un terrain appartenant aux défendeurs, un restaurant "drive-in" portant le nom de Sambo's Pepperpot. On y voyait une affiche montrant une caricature d'une personne petite, à la peau noire ou brune, coiffée d'un chapeau de chef cuisinier et portant une jupe de paille. Les mots "Sambo's Pepperpot" apparaissaient sur l'affiche. Les annonces du restaurant, y compris des pochettes d'allumettes et des collants de pare-chocs, arboraient la même caricature accompagnée des mots "Jez Aint None Better" (Y en a pas de meilleur). Le plaignant allégua que ces affiches et ces symboles contrevenaient à l'article 4(1) du Fair Accommodation Practices Act, loi antérieure au Code de 1979. Lors de l'audition, le témoignage d'un anthropologue, accepté en qualité d'expert en matière de stéréotypes raciaux, et ceux d'une femme indienne et du mari non indien d'une autre Indienne, les deux ayant vu l'affiche, concoururent à la conclusion que la caricature et sa connotation étaient à tout point de vue négatives, non seulement à l'endroit des Noirs mais également envers d'autres groupes minoritaires non blancs. Tous se sentiraient dégradés et dépréciés par l'affiche.

La preuve n'ayant pas indiqué que les défendeurs avait l'intention d'agir de façon discriminatoire sous le rapport du service de tables dans le restaurant, il s'agissait donc de décider si l'affiche "était indicative de discrimination". La Commission traita de la chose en posant la question suivante (p. 4):

> La représentation de Noirs comme des êtres enfantins, bizarres, émasculés, inférieurs, selon la description des témoins, est-elle indicative de discrimination?

Elle y répondit en ces termes:

> Il nous semble que poser la question, c'est y répondre. Si on permet d'exhiber une image stéréotypée d'une certain classe de gens les représentant comme des incompétents, des êtres enfantins et bizarres, on compromet alors les chances des membres de cette classe d'obtenir des postes de responsabilités et d'avoir des droits égaux à ceux de la majorité.
>
> L'effet d'une caricature comme celle-là est d'ancrer davantage les préjugés à l'endroit des Noirs et, par voie de conséquence, de perpétuer les reliquats des préjugés envers les minorités non blanches au Canada. Elle propage également une image négative des Noirs. Dans cette optique, l'affiche en question est indicative de discrimination à l'endroit des Noirs au sens de l'article 4(1)...

Pour signifier l'extension encore plus grande de l'expression "indicative de discrimination", la Commission expliqua (pp. 5-6):

> Il faut tenir compte de la distinction, dans l'article 4(1), entre des exhibits et des représentations (a) indicatifs de discrimination et (b) indicatifs d'une intention de poser des actes discriminatoires, en attribuant un sens acceptable à (a) et à (b) respectivement. Une représentation qui serait indicative d'une intention de poser des actes discriminatoires en serait une comme "Ici, nous ne servons pas les Noirs" ou "Les Noirs ne sont pas admis" ou "Réservé aux Blancs". Pareilles représentations indiquent clairement que le propriétaire, le locateur, le restaurateur ou quiconque exhibent ces mots, a l'intention de poser des actes discriminatoires à l'endroit des Noirs et les en avertissent.
>
> Par ailleurs, une affiche, un dessin, une caricature ou autre représentation semblable, faisant appel à des mots ou à d'autres choses, dépeignant les Noirs comme inférieurs aux Blancs, divulguerait une prédilection pour la discrimination, ou

> une croyance ou une attitude, et par là même serait indicatif de discrimination à l'endroit des Noirs sans nécessairement être indicatif d'une intention de poser des actes discriminatoires.

En conséquence, conclua la Commission, la représentation dont il est question ici "est une offense et un affront à la dignité et au droit de ne pas être offensé ainsi, des personnes minoritaires, en particulier des gens de couleur noire et brune, tant comme individus que comme classe de personnes" (p. 7). Pour cette raison, affirma la Commission, même si les défendeurs "n'avaient pas l'intention de poser des actes discriminatoires, ils ont exhibé une affiche et publié des représentations qui sont indicatives de discrimination à l'endroit des personnes de couleur noire ou brune en tant que classe". Il fut donc ordonné aux défendeurs d'enlever la caricature de l'affiche sur le restaurant et de cesser de publier et d'exhiber le nom, le symbole ou la caricature d'un "Sambo" et de renoncer à ce faire.

Considérons maintenant l'affaire Rashed and Black United Front v. Bramhill, entendue par une commission d'enquête de la Nouvelle-Écosse. Il semble que le défendeur ait voulu tirer profit de certaines déclarations du procureur général de la Nouvelle-Écosse à l'Assemblée législative de cette province. Ce dernier avait dit qu'"il y a au Cap Breton trop de gens de cette espèce, avec une grande gueule mais sans cervelle". Le défendeur avait commandé 5 000 macarons sur lesquels on pouvait voir une chanteuse noire et les mots "Je suis une grande gueule du Cap Breton, alors embrassez-moi". Même si la preuve indiqua que le défendeur n'avait nullement l'intention d'insulter les membres de la minorité noire ou de toute autre minorité, par ailleurs la preuve montrait clairement que la réaction des Noirs devant ce macaron "en était une de colère, de choc, de dégoût, d'outrage et d'indignation". Un témoin expert, le docteur Daniel Hill, ancien président et directeur de la Commission ontarienne des droits de la personne, émit l'opinion que le macaron avait pour effet d'encourager tant la discrimination latente qu'active et influait sur les chances d'emploi de la minorité noire.

Suite à un exposé des définitions de la discrimination, le président (de la Commission) Charles déclara:

> Le macaron, accompagné du carton (qui citait le procureur général), transmet l'idée que les Noirs en général, et les femmes noires en particulier, sont criards et stupides. Le macaron amplifie donc un trait distinctif de type négatif. Dans le contexte historique du Noir en tant que minorité raciale, le macaron est plus qu'un acte de mauvais goût et simplement désagréable. Une affirmation de ce genre pourrait bien, par exemple, mettre en branle des préjugés latents et porter atteinte indirectement aux chances d'emploi des Noirs.

Puis le président exprima l'avis qu'"il n'est pas nécessaire d'avoir l'intention de poser des actes discriminatoires pour violer la Loi sur les droits de la personne". Le président traita ensuite de la défense de "liberté d'expression", dont il est question plus loin.

Pour résumer, à la lumière de la signification ordinaire des mots utilisés, le peu de jurisprudence qui existe, on peut conclure que cette disposition a une portée étendue et qu'elle s'applique non seulement à des avis écrits et à des affiches, mais également à des images, à des symboles et à d'autres illustrations. De plus, l'interdiction s'applique, que le défendeur recherche ou non l'insinuation négative, et même si par naïveté il est ignorant d'une telle insinuation. Cela importe peu également, semble-t-il, que la disposition en question embrasse non seulement la discrimination sous le régime des lois des droits de la personne mais aussi la haine ou le ridicule à l'endroit d'un groupe, comme c'est le cas en vertu des lois de la Saskatchewan et du Manitoba, ou seulement la première, comme c'est le cas en vertu des lois des autres juridictions. Cette évidence est claire si l'on considère que l'affaire de la Saskatchewan, qui était fondée sur une loi antérieure, et l'affaire de la Nouvelle-Écosse relevaient toutes deux de la disposition la plus limitée. Bien plus, il n'y a pas de raison, du moins dans les juridictions où l'on mentionne spécifiquement la télévision et la radio, et probablement là où l'on n'en fait pas état, pour que la disposition ne s'applique pas également à la radiodiffusion.

(ii) L'exemption de "liberté de parole" ou de "liberté d'expression"

Cette exemption donne lieu à trois questions intimement liées entre elles: (1) La disposition est-elle en soi en dehors de la compétence des provinces? (2) Est-elle hors du champ de compétence des provinces dans la mesure où elle s'applique à la radiodiffusion, à la télévision et à la câblodiffusion? Si la disposition n'est pas en tout ou en partie en dehors du champ de compétence des provinces, quel effet a l'exemption de "liberté de parole" ou de "liberté d'expression"?

Sur ce point, le président Charles ayant décidé dans l'affaire Bramhill que le macaron contrevenait à la disposition concernant les affiches et les symboles, considéra ensuite la prétention de la défense à l'effet que la disposition était en dehors du champ de compétence de la législature provinciale parce qu'elle portait atteinte à la liberté de parole. Il cita plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada. Se réclamant de ces sources, il tira la conclusion suivante:

> On ne doit pas interpréter l'article 12(2) dans le sens de l'imposition d'une limite absolue applicable à l'article 12(1) mais plutôt dans le contexte de la liberté d'expression qui n'est pas absolue et qui doit, en certaines circonstances, céder le pas ou être restreinte afin de satisfaire à d'autres droits. Il

pourrait s'interpréter dans le sens d'une déclaration de la législature provinciale visant, par le biais de l'article 12(2), à ne pas aller au delà de ce qui est nécessaire pour prévenir la discrimination par des affiches, des symboles, etc.

Lorsqu'on examine la validité constitutionnelle des interdictions provinciales de messages discriminatoires, en autant que le message ait trait à l'emploi, à la fourniture de biens, de services, d'hébergement ou à la vente ou à la location d'immeubles à des fins privées ou commerciales, la compétence de la législature sur le contenu du message se détermine en fonction de la compétence de la législature sur la personne, la chose ou l'activité. Il semble de plus que tant et aussi longtemps que l'interdiction provinciale s'applique au message, le médium de transmission ne modifie en rien la compétence.

Si l'on considérait ensuite la question de compétence en ce qui concerne le médium, il faudrait d'abord partir de l'hypothèse qu'une loi provinciale sur la radiodiffusion serait invalide. De plus, le contrôle du fédéral sur le contenu intellectuel de la radiodiffusion a été explicitement confirmé par la Cour d'appel de l'Ontario dans Re C.F.R.B. and Attorney General for Canada et la Cour suprême du Canada a décidé que c'est le Parlement qui a compétence en matière de systèmes de télévision par câble, y compris le droit de réglementer le contenu publicitaire. Il est clair, par ailleurs, que compte tenu de la compétence provinciale en matière de "propriété et de droits civils", les provinces sont habiles à interdire l'affichage d'avis, d'affiches, de symboles et autres formes de représentations, du moins dans la mesure où cette interdiction n'empiète pas sur un domaine de compétence fédérale, par exemple les affiches électorales durant une élection fédérale.

Une question reste en suspens: y a-t-il d'autres limitations à la compétence provinciale à part celles concernant la radiodiffusion et l'intervention directe dans un ouvrage, une entreprise, une propriété ou une activité relevant du fédéral. En d'autres mots, les provinces peuvent-elles interdire la communication d'idées et d'opinions sans lien direct avec les actes discriminatoires interdits ou avec l'incitation à poser de tels actes? À l'heure actuelle, cette question ne toucherait, semble-t-il, que les lois de la Saskatchewan et du Manitoba. Dans toutes les autres provinces, la disposition doit nécessairement être valide pour le motif que l'interdiction de ce genre de message est un aspect essentiel de la législation sur les droits de la personne et qu'elle ne peut alors être perçue comme une atteinte à la liberté de parole ou d'expression. Comme l'a déclaré le président Charles dans l'affaire Bramhill, "dans des cas particuliers, la liberté de parole doit céder le pas à d'autres droits de la personne, le droit ne pas être l'objet de discrimination par exemple". Néanmois, même si les provinces ont compétence pour réglementer la propriété et les droits civils, l'interdiction de propager des idées, en particulier sur des sujets politiques et religieux, relève du pouvoir du Parlement en matière de droit criminel. En conséquence, pour ce qui est de

la "littérature haineuse", à moins que la preuve démontre que l'effet de ces messages est d'accroître la discrimination à l'endroit des groupes visés par des moyens interdits par les lois provinciales sur les droits de la personne, la compétence en la matière appartient au Parlement. En réalité, le Parlement a, bien entendu, interdit l'incitation au génocide, la dissémination de "propagande haineuse" et la diffamation publique de groupes de personne, par les articles 281.1, 281.2 et 281.3 du Code criminel.

Il faut donc conclure que, même si l'interdiction des messages discriminatoires est intra vires de la part des provinces, les exemptions sont probablement superflues. D'une part, que ces messages soient indicatifs de discrimination ou d'une intention de poser des actes discriminatoires, leur interdiction constitue une restriction valide des libertés de parole et d'expression et ne peut donc être une atteinte à l'une ou l'autre de ces libertés. D'autre part, si l'interdiction empiète sur l'essence même de la liberté de parole, de presse ou d'expression, au sens ou il n'y a pas de rapport avec la discrimination et les autres choses visées par les lois provinciales sur les droits de la personne, alors elle serait ultra vires de la part des législatures provinciales. Dans un cas comme dans l'autre, l'exemption est superflue, à moins qu'elle serve simplement d'indication aux commissions des droits de la personne sur la nécessité de maintenir l'équilibre entre, d'une part, l'importance et la gravité de la communication et, d'autre part, son effet discriminatoire à l'endroit des groupes que la loi protège.

L'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne

L'article 13 de la Loi canadienne sur les droits de la personne est le seul de son genre dans les lois anti-discrimination au Canada. Il se lit comme suit:

> (1) Constitue un acte discriminatoire le fait pour une personne ou un groupe de personnes agissant d'un commun accord d'utiliser ou de faire utiliser un téléphone de façon répétée en recourant ou en faisant recourir aux services d'une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement pour aborder des questions susceptibles d'exposer à la haine, au mépris ou au ridicule des personnes appartenant à un groupe identifiable pour un motif de distinction illicite.
>
> (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas dans le cas où les services d'une entreprise de radiodiffusion sont utilisés.
>
> (3) Aux fins du présent article, le propriétaire ou exploitant d'une entreprise de télécommunication ne commet pas un acte discriminatoire du seul fait que des tiers ont utilisé ses installations pour aborder des questions visées au paragraphe (1).

Force est de constater quelques points à partir du texte même de la Loi. Premièrement, l'article 13 s'applique à des messages téléphoniques et non à d'autres comme par exemple les messages radiodiffusés. Deuxièmement, il est question de communications répétées et non d'une communication unique. Troisièmement, il s'agit de services téléphoniques appartenant à "une entreprise de télécommunication relevant de la compétence du Parlement". Ainsi donc, les compagnies de téléphone situées en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et dans les provinces de l'Atlantique ne sont pas assujetties à la Loi. Quatrièmement, il ne semble pas être possible d'utiliser un moyen de défense fondé sur la vérité, un commentaire acceptable ou le bien public. Cinquièmement, l'infraction est imputée à la personne transmettant le message et non à l'entreprise de transmission. Sixièmement, l'article 42(1) de la Loi stipule qu'en cas de violation de l'article 13, le tribunal peut seulement ordonner au responsable du message de mettre fin à l'acte discriminatoire et d'y renoncer. Autrement dit, l'ordonnance de paiement de dommages-intérêts n'est pas autorisée.

En guise de notes historiques, rappelons que lors de l'étude de l'article 13 par le Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les affaires juridiques, le procureur général Basford en donna les motifs. Il expliqua que l'introduction de l'article résultant avant tout des démarches du procureur général de l'Ontario qui, ayant le sentiment que ni la disposition de l'Ontario Human Rights Code traitant des symboles et des messages ni la disposition du Code criminel portant sur la littérature haineuse et la diffamation de groupes, ne semblaient s'appliquer à des messages haineux enregistrés et transmis par téléphone, avait alors persuadé le gouvernement fédéral de corriger la situation.

Cette disposition a donné lieu à une seule affaire: Canadian Human Rights Commission v. Western Guard Party and Taylor, en 1979. Un tribunal des droits de la personne fut alors constitué pour la première fois en vertu de la loi fédérale. Son mandat était d'examiner l'objet des plaintes de quelques Juifs et organisations juives de Toronto qui alléguaient la violation de l'article 13 par les défendeurs. Les défendeurs, surtout Taylor (le parti ne semblait pas avoir beaucoup d'autres membres à part lui), exploitaient depuis quelque temps déjà un système dit "dial-a-message" (composez un message). Périodiquement, les messages variaient mais l'essentiel des messages, selon les témoignages d'experts présentés au tribunal, avait pour effet d'exposer les Juifs à la haine, ce qui semblait être d'ailleurs leur but. Le tribunal passa en revue d'autres restrictions applicables à la liberté de parole pour démontrer que la restriction de l'article 13 était compatible avec d'autres restrictions existant déjà. Comme nous l'avons noté plus tôt, le tribunal décida de couper court à toute tentative du défendeur d'essayer de prouver la "véracité" de ses déclarations, parce que la "véracité" ne constituait pas un moyen de défense. Les défendeurs reçurent l'ordre de mettre fin et de renoncer à leurs messages qui contrevenaient à l'article 13 de la Loi. Par la suite, les défendeurs modifièrent la forme des messages mais non leur substance. La Commission canadienne des droits de la personne s'adressa à la Cour fédérale du Canada pour faire exécuter l'ordonnance et, le

22 février 1980, les défendeurs furent cités pour outrage au tribunal. Toutefois, la cour suspendit la citation à la condition que les défendeurs cessent de transmettre des messages racistes par téléphone. Lorsque les défendeurs se contentèrent d'effacer du ruban magnétoscopique quelques allusions anti-sémites précises, mais persista à transmettre essentiellement le même genre de messages, une autre cour fédérale émis un mandat d'arrêt contre M. Taylor en 1980 et imposa une amende de 5 000 $ au parti. Devant la tournure des événements, Taylor se cacha et ne se rendit aux autorités qu'en avril 1981. Il s'adressa alors à la Cour suprême pour obtenir la permission d'en appeler de la décision, mais, le 22 juin 1981, l'appel fut rejeté.

Les relations interraciales et le système de justice pénale

par

Juanita Westmoreland-Traoré
Professeur et juriste
Montréal

"Aujourd'hui, le chômage frappe assez durement les jeunes - et c'est encore plus vrai pour ceux qui appartiennent à une minorité identifiable-, aussi voit-on plus souvent des jeunes déambuler ensemble. Quand les policiers les abordent dans les lieux publics ou ailleurs, la façon dont ils s'y prennent risque de provoquer des conflits qui pourraient être évités. Il y auraient moins d'arrestations si les policiers comprenaient mieux la signification des différents comportements culturels, des signes d'assurance ou de manque d'assurance."

Il est heureux qu'on puisse maintenant débattre publiquement la question des relations interraciales dans le système de justice pénale, question qui en général a toujours été taboue au Canada. Au sud de la frontière canadienne, le racisme est un problème social. Officiellement, le Canada est représenté comme un pays sans passé colonial et sans antécédents de racisme. Il importe tout d'abord de démontrer que le racisme existe bel et bien au Canada avant d'étudier les moyens de l'éliminer.

Les personnes appartenant à une minorité identifiable savent très bien que, par le passé, le Canada a toujours eu une préférence marquée pour les immigrants d'origine européenne. Lors d'une récente conférence tenue à Toronto sur la réforme des procédures visant à la reconnaissance du statut de réfugié au Canada, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'honorable Lloyd Axworthy, a repris les termes imagés du ministre de l'Intérieur de 1896, Clifford Sifton, pour rappeler aux participants que la majorité des Canadiens descendaient d'immigrés qui comptaient parmi les pionniers du pays. Pour Clifford Sifton, l'immigrant idéal c'est "un robuste paysan vêtu d'une peau de mouton, né sur le sol cultivé par dix générations de ses ancêtres et pourvu d'une forte femme et d'une demi-douzaine d'enfants".

Le Canada acceptait bien les cultivateurs, pourvu qu'ils ne fussent pas des Noirs des États-Unis. Dans un message à un agent américain, le sous-secrétaire du ministère de l'Intérieur est très clair à ce sujet:

> Nous ne souhaitons pas voir arriver des nègres dans l'Ouest du Canada sous les auspices du ministère et nous ne désirons pas que nos agents les encouragent à immigrer chez nous.

Dans le premier chapitre se son récent livre, Discrimination and the Law, M. Tarnopolsky donne une idée concise, mais claire et fort bien documentée, des lois restrictives qui régissaient l'immigration, les codes d'emploi et le droit de vote des non-Européens, particulièrement dans l'Ouest du Canada, au tournant du siècle. Même après la Seconde Guerre mondiale, les personnes d'origine asiatique et les autochtones n'avaient pas le droit de vote aux termes de la législation fédérale. On se souvient du traitement discriminatoire imposé aux résidents japonais et aux Nippo-Canadiens, à savoir l'internement ou la déportation, tandis que ni les résidents italiens ou allemands, ni les Canadiens d'origine italienne ou allemande n'ont eu à subir pareil traitement. Il est intéressant de comparer le traitement résevé aux personnes d'origine asiatique aux États-Unis au dix-neuvième siècle et ensuite, pendant la Seconde Guerre mondiale: on constate des ressemblances frappantes. Par exemple, pendant la Seconde Guerre mondiale, environ 110 000 personnes d'ascendance japonaise, dont 70 000 citoyens américains, ont été internées dans des camps de détention. À la fin de la guerre, cependant, l'État de New-York et deux provinces canadiennes ont adopté des lois contre la discrimination. Je n'ai pas l'intention de faire l'historique de la législation dans le présent exposé,

mais il faut quand même rappeler qu'il y a eu au Canada des lois qui favorisaient la discrimination et les distinctions raciales et dont la validité était généralement reconnue par les tribunaux canadiens.

Avant de passer à l'examen du système de justice pénale du Canada, il est bon de rappeler que, bien que la classification des races ait servi de justification à la discrimination, les données anthropologiques, biologiques et génétiques actuelles privent une telle classification de tout fondement scientifique. Selon des études publiées à la suite de la Conférence de l'UNESCO, à Athènes en 1981, il est impossible d'en arriver à une définition objective et permanente des différentes races et, par conséquent, le terme même perd beaucoup de sa signification biologique; deux membres d'un même groupe peuvent présenter des différences génétiques beaucoup plus marquées que celles qui existent en moyenne entre deux peuples. En résumé donc, étant donné qu'aucun groupe n'a hérité de caractéristiques génétiques constantes, la biologie ne peut servir de fondement à une hiérarchie entre des individus ou des groupes. En outre, la complexité des relations entre les facteurs biologiques et culturels rend inutile toute tentative de classification axée sur l'importance relative des caractéristiques innées et acquises. D'après ce qui a été dit à la Conférence d'Athènes, les sciences sociales n'ont pas démontré que le racisme naissait inévitablement lorsqu'un certain type de relations sociales dominait entre différents groupes ethniques.

Les conclusions scientifiques de la Conférence présente quelque nouveauté, mais ses constatations socio-politiques correspondent à celles qui ont été exposées par la Direction générale de la citoyenneté du Secrétariat d'État dans une brochure publiée en 1968 et intitulée Étude du préjugé et de la discrimination: le préjugé peut servir de prétexte à l'exploitation et à l'asservissement d'un groupe vulnérable. On cite en exemples l'exploitation colonialiste et l'exploitation des travailleurs à faible revenu, des travailleuses et des immigrés.

Bien que le système de justice pénale, et en particulier les fonctionnaires à l'intérieur de ce système, servent officiellement l'intérêt public, en général les minorités identifiables les considèrent plutôt comme les défenseurs d'un certain ordre social. Une conférence de l'envergure de celle-ci offre donc à toutes les parties intéressées l'occasion d'exposer leurs opinions, parfois divergentes, sur le rôle actuel du système de justice pénale et sur celui qu'il pourrait jouer à l'avenir.

Enfin, je rappelle que les pouvoirs législatifs en matière de justice se divisent entre les autorités fédérales et les autorités provinciales et qu'en plus, certain pouvoirs ont été délégués aux autorités municipales pour ce qui est de la police. Les exemples dont je me sers pour illustrer les opinions exprimées dans mon exposé proviennent généralement du Québec, mais ils sont valables également pour le reste du Canada. Mon exposé a pour but de stimuler la discussion sur les différents éléments du système de justice pénale, c'est-à-dire la police, le ministère public, les tribunaux et le système pénitentiaire.

A. La police

Comme l'a fait remarquer Israel Ludwig dans son exposé, c'est avec les policiers que les membres des groupes culturels ont les contacts les plus directs et les plus fréquents. M. Ludwig a fait ressortir de façon dramatique les incidents raciaux qui ont eu lieu récemment dans tout le pays et la nécessité de donner aux policiers une meilleure formation pour qu'il puissent prévenir et résoudre les crimes avec l'aide des groupes communautaires. Je voudrais m'arrêter ici aux enquêtes et aux arrestations, qui sont fréquemment à l'origine des conflits entre les policiers et les minorités.

Individuellement et collectivement, les membres des minorités identifiables font l'objet de toutes sortes d'enquêtes et pourtant, assez ironiquement, ils se plaignent que les enquêtes ne sont pas assez approfondies pour certains crimes commis à l'intérieur de leur groupe.

Souvent, ces personnes sont abordées par la police et questionnées parce qu'elles ressemblent à un suspect qui appartient à la même minorité. Des méprises de ce genre se produiraient moins souvent si la communication avec les minorités était meilleure et les rapports plus fréquents. Les membres de certaines collectivités sont plus fréquemment questionnés que les membres d'autres groupes; c'est le cas des adeptes du mouvement du Ras Tafari. Il arrive souvent que des jeunes appartenant à ce groupe culturel et religieux soient questionnés et arrêtés à cause de leur apparence non-conformiste; ils sont généralement victimes de toutes sortes de préjugés.

Des enquêtes relatives à l'ordre public et à la sécurité ont aussi été menées sur les collectivités culturelles. Il est certain que des enquêtes de ce genre ont également été effectuées dans le public en général, mais certaines des méthodes utilisées par la police ont beaucoup nui à certains groupes, que leur position minoritaire rend d'autant plus vulnérables et sensibles à ce genre de comportement. Prenons un exemple, tiré du troisième rapport de la Commission d'enquête McDonald sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada connues du gouvernement: le cas de Warren Hart. De 1971 à 1975, cet agent provocateur a offert des armes et des explosifs à des Noirs et à des autochtones. Ses activités ont fini par émerger au grand jour grâce aux déclarations publiques qu'il a faites pour défendre sa réputation. Il a bassement manoeuvré de jeunes esprits et privé des citoyens de la liberté de parole et de réunion pacifique par sa présence et ses intrusions répétées dans les affaires de ces groupes.

Les minorités culturelles disent que, souvent, les policiers manifestent peu d'empressement à faire enquête pour résoudre un crime commis contre leurs membres. En ce moment, il est vrai, le personnel et les ressources de la police ont été considérablement réduits, mais ce genre de plainte ne date pas d'hier. Il en est fait mention dans un rapport du Centre communautaire des Noirs, adressé au conseil de sécurité publique de

la Communauté urbaine de Montréal, en mai 1979. La méfiance et l'hostilité des minorités à l'égard de la police peuvent s'expliquer, dans une certaine mesure, par des cas extrêmes comme celui des sikhs de la Colombie-Britannique, qui s'étaient plaints que leur temple avait été profané: non seulement, il n'y a pas eu enquête, mais ce sont les sikhs eux-mêmes qui ont été poursuivis.

D'autre part, les minorités se plaignent de l'arrestation de leurs membres, individuelle ou en groupes. Quand les policiers arrêtent des jeunes appartenant à des minorités ethniques, celles-ci considèrent souvent cela comme un excès de zèle ou même une marque de discrimination flagrante. Ici, il faut tenir compte de plusieurs facteurs. Aujourd'hui, le chômage frappe assez durement les jeunes - et c'est encore plus vrai pour ceux qui appartiennent à une minorité identifiable -, aussi voit-on plus souvent des jeunes déambuler ensemble. Quand les policiers les abordent dans des lieux publics ou ailleurs, la façon dont ils s'y prennent risque de provoquer des conflits qui pourraient être évités. Il y aurait moins d'arrestations si les policiers comprenaient mieux la signification des différents comportements culturels, des signes d'assurance ou de manque d'assurance.

Je n'ai pas l'intention de passer en revue toutes les occasions où les minorités ethniques pensent être traitées injustement, mais il serait bon de s'arrêter aux pouvoirs d'enquête aux fins d'immigration, dont les minorités se plaignent amèrement. En effet, il arrive trop souvent qu'à l'exception des autochtones, les membres des minorités identifiables soient traités, en état d'arrestation, comme s'ils se trouvaient illégalement au Canada. Il ne fait aucun doute que les agents de la paix ont le devoir d'exercer des contrôles et de signaler la présence au Canada de personnes qui s'y trouvent illégalement, mais il y a parfois abus de pouvoirs, comme dans le cas de ce résident permanent, détenu durant toute la journée de Noël pour n'être libéré que le lendemain, sous prétexte qu'on puisse vérifier sa qualité d'immigrant. La personne en question avait pourtant offert aux agents la possibilité de vérifier son identité auprès de sa famille, sans succès.

Les choses sont plus graves lorsque des infractions mineures provoquent un abus de force. À Montréal, M. Cross, un résidant de la réserve de Caugnawaga, a été poursuivi par deux agents de la Sûreté du Québec pour infraction au code de la route; refusant d'arrêter, il s'est rendu jusqu'à la réserve; les agents l'ont poursuivi et lui ont ordonné de descendre de voiture. Comme il refusait d'obtempérer, l'un des agents a fracassé la vitre de la portière, a fait feu et l'a tué. Lors du procès, l'agent a témoigné avoir voulu se défendre, car il croyait que la victime était armée. Il a été acquitté. Les agents auraient plutôt dû relever le numéro de plaque de la voiture et solliciter l'aide des gardiens de la réserve.

Non seulement des incidents de ce genre nuisent aux relations entre les groupes et la police, mais la publicité qui les entoure fait

naître des préjugés et du ressentiment envers les minorités. Après que la police eut pénétré sur la réserve de Restigouche au Québec, le 11 juin 1981, pour saisir des filets et des agrès de pêche, les gens ont été invités à commenter l'affaire dans le cadre d'une tribune téléphonique: on a pu alors se rendre compte qu'ils connaissaient très mal les droits des autochtones en matière de chasse et de pêche, d'administration de leurs réserves et de préservation de leur culture.

Je ne commenterai pas ici le cas dont M. Ludwig fait état dans son exposé, étant donné que la Commission des droits de la personne du Québec en a saisi la Cour supérieure de la province, mais certains faits peuvent quand même être soulevés. En juin 1979, la police de Montréal a arrêté plusieurs jeunes Haïtiens pour avoir troublé l'ordre dans un parc public et s'être livrés à des voies de fait sur des policiers. Après l'arrestation et la libération des personnes en question, la police a effectué une enquête et a conclu que l'un des accusés au moins avait été victime de brutalité policière, mais il était impossible d'identifier les agents coupables. Pour sa part, la Commission des droits de la personne a conclu que les quatre plaignants avaient été victimes de discrimination raciale. À la demande du ministre de la Justice du Québec, M. Marc-André Bédard, et de son propre chef aussi, la Commision de police du Québec a fait enquête à son tour. Pendant que ses travaux se poursuivaient, le comité de discipline de la police tenait de son côté une audience à laquelle les avocats des plaignants n'ont pas été admis; finalement, ce comité a conclu que deux agents s'étaient mal conduits: celui qui avait blessé le plaignant à la bouche en le frappant avec un objet de métal a été suspendu sans traitement durant deux semaines et celui qui, au poste de police, avait saisi un autre plaignant par le cou pour le maîtriser, s'est vu imposer une suspension d'un jour sans traitement. Pour sa part, la Commission de police du Québec a finalement décidé que les mesures disciplinaires déjà imposées aux agents étaient suffisantes, et a affirmé que, même si les agents avaient utilisé des termes déplacés, il n'y avait eu ni discrimination, ni racisme. Elle a déclaré aussi que, même si les jeunes joueurs de soccer haïtiens et leurs amis avaient fait du bruit dans le parc, c'était sans mauvaise intention. Par la suite, ils ont été acquittés en cour municipale. Il reste encore à connaître le verdict de la Cour supérieure du Québec, devant laquelle la Commission des droits de la personne a porté l'affaire. De nombreux groupes communautaires et culturels ont exprimé leur appui aux accusés, qui sont à la fois des plaignants. La décision de la Cour supérieure est attendue avec impatience.

Je ne reviendrai pas ici sur les recommandations formulées par M. Ludwig, mais je pense que pour être considérée impartiale, l'instruction des plaintes contre la police doit être confiée à un organisme indépendant. Les forces policières locales devraient s'efforcer d'élaborer des programmes en collaboration avec les groupes ethniques pour améliorer leurs relations avec ces groupes. De temps à autre, des programmes et des séances d'information sont mis sur pied pour familiariser les agents de

police avec les attentes des groupes communautaires, mais souvent ces programmes tombent rapidement dans l'oubli et il faut constamment les reprendre.

Pour répondre aux besoins des minorités, il est nécessaire de mettre sur pied un programme de promotion sociale qui favorisent le recrutement d'un bon nombre de policiers au sein des minorités ethniques. Quand leur nombre est insuffisant, les policiers qui proviennent de ces groupes subissent de trop fortes pressions ou alors leur présence ne produit pas les résultats voulus: il faudrait en recruter davantage et donner la priorité à l'établissement de bonnes relations avec les minorités ethniques pour pouvoir résoudre les problèmes.

Plusieurs villes canadiennes ont maintenant des programmes de ce genre, dont le plus connu est l'"Ethnic Police Squad" ("l'escouade ethnique") de Toronto. Dans le cadre de ces programmes, les agents suivent des cours sur le multiculturalisme et sur la législation en matière de droits de la personne. Depuis six ans à peu près, la Gendarmerie royale donne aussi des cours sur les relations interculturelles à l'intention de ses membres. Ces cours ont été mis sur pied pour donner suite aux recommandations faites par des organisations autochtones et, durant les six dernières années, environ 3 000 agents les ont suivis. En outre, la Gendarmerie royale a nommé dans la plupart des régions des coordonnateurs autochtones qui relèvent de sa compétence et se rapportent à son quartier général. Ce sont là des mesures concrètes en vue d'éliminer les tensions raciales. Selon le coordonnateur du programme des relations interraciales de la police du Grand Toronto, le programme adopté par la ville a fait baisser de 25 p. 100 les tensions raciales à Toronto. Le Committee on Race Relations and Policing du Grand Toronto permet aux porte-parole des minorités et aux autorités policières de discuter sans intermédiaire de problèmes communs: les parties en cause sont maintenant mieux informées de tous les problèmes à résoudre pour éliminer les tensions raciales. De nouvelles méthodes ont été adoptées pour l'étude des plaintes relatives aux crimes à mobile racial, individuels ou collectifs, contre des minorités. Par exemple, les plaintes en matière de propagande haineuse sont acheminées, par l'intermédiaire du service de renseignements secrets de la police, au procureur général de l'Ontario. Le ministère communique ensuite les résultats de son enquête aux plaignants. Mais, comme l'a fait remarquer M. Ludwig dans son vigoureux plaidoyer pour une mise en application plus stricte des dispositions du Code criminel qui interdisent la propagande haineuse, depuis leur adoption il y a douze ans, très peu de poursuites ont été intentées en vertu de ces dispositions, et ce, malgré la quantité énorme de propagande haineuse au Canada et la recrudescence de la violence raciale contre les minorités identifiables et les Juifs.

Face à ces constatations apparemment contradictoires, il ne semble pas y avoir de solutions infaillibles. Le degré de tolérance entre les différents groupes varie selon les facteurs historiques, sociologiques et économiques. En juin 1976, les États-Unis ont créé, pour conseiller le service de leur département de la Justice chargé de veiller à l'application

des lois, un conseil consultatif national des minorités sur la justice pénale, qui se compose de quinze membres représentant les grandes minorités ethniques des États-Unis, à savoir les Noirs, les Mexicano-Américains, les Portoricains, les autochtones et les Américains d'ascendance asiatique. Ce conseil, qui est présidé par une criminologue noir, Lee P. Browne, et réunit également des avocats, des agents de la paix et un journaliste, a pour mandat d'identifier les problèmes et les préoccupations des minorités en ce qui concerne les crimes et le système de justice pénale et d'en évaluer l'importance. Il a donc tenu des audiences publiques en divers endroits des État-Unis, lesquelles lui ont permis de se rendre compte que les minorités se préoccupaient des besoins des adolescents, de la nécessité d'établir des programmes de déjudiciarisation, de l'inégalité des normes de justice quand il s'agit de Mexicano-Américains et d'autochtones dans le Sud-Ouest des États-Unis, de la représentation inadéquate des minorités dans le système de justice pénale et parmi ses responsables de même que du fort taux d'homicides commis par des policiers, dont les victimes sont des personnes appartenant à des minorités. En 1977, le Conseil a témoigné devant le sous-comité de la Chambre des représentants chargé d'étudier le crime, et formulé les recommandations suivantes:

1. Que la recherche qui aura des répercussions sur les minorités soit conçue et effectuée par les minorités;

2. Que les programmes nationaux de prévention du crime, y compris ceux d'organismes non gouvernementaux, prévoient la participation active des minorités;

3. ...

4. Que des programmes communautaires de prévention du crime soient conçus et mis en oeuvre comme l'avait prévu le Congrès en 1976;

5. Que la Law Enforcement Assistance Administration applique un programme énergique pour assurer le respect des droits civiques; les organismes gouvernementaux qui pratiquent la discrimination ne devraient pas recevoir de subsides;

6. Que des membres des minorités soient nommés à des postes de commande à l'intérieur de la Law Enforcement Assistance Administration;

7. Qu'il soit reconnu que la participation de la collectivité est nécessaire pour combattre le crime.

Bien que les lois et les décrets sur l'égalité des chances aient fait beaucoup plus aux États-Unis qu'au Canada pour promouvoir l'emploi de personnes appartenant à des minorités, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, le Conseil a pu constater, au cours de ses audiences publiques, qu'il restait beaucoup à faire dans le domaine de l'administration de la justice.

B. Le ministère public

Bon nombre des observations qui ont été faites ci-dessus concernant le manque de sensibilité aux différences culturelles et la représentation très limitée des minorités s'appliquent également à la présente partie. Mais ces problèmes sont aggravés par la large discrétion exercée par le procureur général et les procureurs de la Couronne en général. Dans son exposé intitulé Abuse of Power by Crown Attorneys (abus de pouvoir par les procureurs de la Couronne), publié dans la série des conférences spéciales de 1979 de la Société du barreau du Haut Canada, Maurice Manning, C.R., définit systématiquement l'étendu des pouvoirs des procureurs de la Couronne. Bien que ce ne soit pas eux qui intentent les poursuites, leur intervention peut être décisive quand ils indiquent aux détectives si, à première vue, l'affaire paraît fondée. Strictement parlant, le procureur de la Couronne a le pouvoir de demander, en vertu du Code criminel, une audition concernant la mise en liberté de l'accusé qui peut valoir à celui-ci une détention d'une durée maximale de trois jours. Par ailleurs, souvent la Couronne porte plusieurs accusations à la suite d'un seul incident. Elle dispose également de plusieurs autres pouvoirs: celui de ne pas communiquer ses preuves avant le procès, de procéder par déclaration sommaire de culpabilité ou par acte d'accusation, ce qui influe sur la sentence à laquelle l'accusé est exposé, et de faire appel d'une condamnation. Dans la préface de son exposé, M. Manning émet des doutes quant à son avenir de criminologue, mais il maîtrise son sujet si parfaitement que son exposé ne peut manquer d'inspirer le respect.

Quand on analyse les répercussions des poursuites criminelles, il faut se poser certaines questions fondamentales. Il est difficile, par exemple, d'en dissocier les facteurs de classe et de statut social. En période de chômage élevé, la relation entre la pénurie d'emplois et le crime ressort davantage. En 1977, témoignant devant le sous-comité de la Chambre des représentants chargé d'étudier le crime, le Conseil consultatif national de la justice pénale a fait remarquer que, bien qu'on ne puisse prouver que le chômage engendre le crime, il est certain qu'il contribue indirectement à faire des criminels et que, dans les pénitenciers et établissements de détention, la proportion de personnes appartenant à des groupes minoritaires dépasse largement leur proportion dans la population en général. Au Québec, les statistiques recueillies en 1976 montrent que 80 p. 100 des détenus dans les prisons provinciales purgeaient des peines de moins de trois mois et qu'environ 50 p. 100 de ces personnes avaient été condamnées pour défaut de payer une amende qui, dans la majorité des cas, n'excédait pas 60 $. À peu près 75 p. 100 de ces personnes étaient sans travail au moment de leur arrestation. Ces statistiques sont tirées d'un

rapport publié en mars 1979 par la Ligne des droits et libertés. Il est évident, comme l'ont constaté les commissions d'enquête sur le crime organisé, qu'il est plus difficile de poursuivre les personnes liées au crime organisé; de même, intenter une poursuite en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pose d'incroyables difficultés. Tout ceci nous ramène aux considérations que nous avons exposées au début sur la loi comme instrument de politique sociale.

Il est évident que des membres de groupes minoritaires se sont rendus coupables d'actes criminels. Ils n'en bénéficient pas moins de la même présomption d'innocence et du même droit de se défendre que quiconque. Mais ce qui nous intéresse ici, ce sont les poursuites intentées à la suite d'actes de discrimination raciale à l'endroit d'un groupe minoritaire ou d'un membre d'un tel groupe.

Il arrive souvent qu'un membre d'une minorité identifiable soit victime d'actes de violence mais, ironiquement, il arrive souvent que ce soient les victimes de ces actes qui se retrouvent au banc des accusés quand il y a poursuite. Un exemple? Un chauffeur de taxi haïtien de Montréal a été victime de harcèlement racial par les autres chauffeurs au moment où il entrait à la station de taxis. Deux chauffeurs sont descendus de leur taxi et sont venus accuser faussement le chauffeur haïtien d'avoir garé sa voiture devant les leurs et d'avoir ainsi pris une place qui leur appartenait. Comme il était le seul Haïtien en station, il se trouvait sans aucune protection. Il décrocha son micro pour signaler l'incident au poste de taxis, mais l'un de ses assaillants en a arraché le fil, interrompant la communication. Puis les deux agresseurs se sont mis à abreuver le chauffeur noir d'insultes raciales; furieux et affolé, celui-ci a donné un coup d'accélérateur et sa voiture est allée tamponner le taxi d'un de ses assaillants. Les autres chauffeurs, qui jusque-là s'étaient tenus à l'écart, ont alors appelé la police. Le chauffeur haïtien a été accusé de méfait pour avoir détruit un bien appartenant à la personne de laquelle il louait son taxi. L'enquêteur de la police a témoigné qu'à sa connaissance, l'accusé avait été victime d'insultes et de harcèlement raciaux et s'est dit d'avis qu'il fallait en tenir compte pour la sentence. Après des discussions avec le procureur de la Couronne, le chauffeur de taxi haïtien a été libéré à la condition de ne pas troubler l'ordre public. Aucune accusation n'a été portée contre ses deux assaillants. Le chauffeur haïtien n'avait aucun témoin oculaire pour corroborer sa version des faits.

Très souvent, il arrive que des désaccords de nature civile dégénèrent en voies de fait motivées par des préjugés raciaux. Une femme appartenant à un groupe minoritaire avait loué pour un mois une machine à écrire pour sa fille. Vingt-neuf jours plus tard, le propriétaire de la machine s'est présenté chez elle pour réclamer la machine à écrire, étant donné que, disait-il, d'après l'expérience qu'il avait eue, il ne pouvait plus faire confiance à des personnes de ce groupe et craignait que sa machine ne lui soit pas rendue. S'il avait été présent à la signature du contrat, a-t-il ajouté, il ne lui aurait pas loué la machine à écrire.

Rendue furieuse par ces insultes tout à fait gratuites, la mère a exigé qu'il quitte les lieux, ce qu'il a fait après lui avoir adressé un torrent d'injures et avoir délibérément endommagé la porte. Le lendemain, la mère s'est rendue au magasin présenter une réclamation pour les dommages causés à sa propriété, mais le marchand, encore plus enragé que la veille, s'est remis à proférer des injures. À partir de ce moment, les témoignages sont contradictoires: selon la mère, le marchand l'a même menacée d'une arme à feu, sur quoi elle a tiré une paire de ciseaux de son sac à main en reculant vers la porte. Le marchand a porté plainte contre la mère pour voies de fait. De son côté, la mère a appelé la police pour porter plainte contre le marchand. Mais, comme une plainte avait déjà été déposée par le marchand, on a conseillé à la mère d'intenter une poursuite privée, étant donné que le procureur de la Couronne ne pouvait représenter les deux parties. À force de discussions, les deux parties ont fini par se laisser convaincre de retirer leurs plaintes.

D'autres incidents de ce genre, mais plus graves, ont coûté la vie à la victime. Un étudiant nigérien voulait entrer dans une discothèque: à l'entrée, on l'a repoussé si brutalement qu'il a perdu pied, a déboulé deux volées d'escalier et s'est blessé si gravement qu'il a succombé à ses blessures. Les portiers de la discothèque avaient déjà un casier judiciaire et la police savait qu'ils utilisaient des bâtons de baseball pour intimider les clients indésirables. Dans le cas qui nous occupe, ils ont été accusés d'inconduite en cour municipale, puis acquittés. Aucune accusation n'a été portée contre eux par la suite relativement à cet incident. Plus tard, deux jeunes gens ont été précipités dans l'escalier de la même façon et des accusations ont été portées contre plusieurs des portiers de la discothèque. Le détective qui a porté les accusations a mené une enquête très consciencieuse mais, comme les témoignages étaient contradictoires, les accusations ont dû être abandonnées.

Quant aux cas d'infraction au code de la route qui dégénèrent en incidents raciaux, ils sont si nombreux qu'on ne pourrait les raconter tous. Ils aboutissent à des accusations de méfait, d'inconduite et, souvent, d'opposition à un policier dans l'exercice de ses fonctions ou de voies de fait sur la personne d'un agent de police. Quelquefois, le désaccord avec le policier provient d'une mauvaise connaissance du code canadien de la route. Mais, comme la police commence d'abord par recueillir le témoignage de la personne qui appartient à la majorité, il s'ensuit inévitablement que la personne qui appartient à un groupe minoritaire identifiable perd toute confiance dans les policiers.

Comme pour la propagande haineuse, il y a également bien d'autres cas où des poursuites sont rarement intentées. On peut mentionner par exemple le cas des employeurs canadiens qui ne sont jamais poursuivis pour exploitation de domestiques d'origine étrangère. En outre, il arrive souvent que des travailleurs étrangers soient obligés de travailler dans des conditions dangereuses et malsaines sans espoir qu'on y remédie, parce que le gouvernement dispose de trop peu d'inspecteurs. Quand, inévitable-

ment, un accident se produit, le travailleur étranger a rarement les ressources morales et financières nécessaires pour réclamer tous les dommages-intérêts auxquels il aurait droit.

Dans leurs recommandations au sujet des poursuites, les participants à la présente conférence pourraient suggérer des moyens de faire participer la collectivité aux programmes de prévention du crime, ce qui aurait le double avantage de créer des emplois et d'améliorer les relations interraciales.

Les participants pourraient également recommander qu'une étude soit réalisée sur les avantages et les inconvénients de la déjudiciarisation, qui permettrait à un accusé de choisir de réparer ses torts ou de prendre part à un programme de sensibilisation, plutôt que de subir un procès.

C. Les tribunaux

Normalement, il aurait dû être question du rôle du procureur de la Couronne dans la présente partie, mais pour pouvoir traiter le sujet plus à fond, j'ai préféré l'aborder dans la partie précédente.

Quand des poursuites sont intentées à la suite d'un incident à mobile racial, il arrive souvent, lors du procès, que l'accusé qui est issu d'un groupe minoritaire soit dérouté par tout l'appareil judiciaire. Il débite alors sa défense aussi rapidement que possible de sorte que, très souvent, le président du tribunal doute de ses dires. En présence du tribunal, l'accusé exerce souvent une espèce d'autocensure. Les preuves les plus convaincantes de racisme sont fournies par les agents de police ou les plaignants qui témoignent avoir entendu des remarques racistes ou par les plaignants qui avouent en avoir prononcées. Malheureusement, plaider la légitime défense contre une attaque raciste ne convainc pas souvent le tribunal, en partie parce que celui-ci ne croit pas vraiment que le racisme soit si répandu. Parce que, par le passé, certains accusés ont invoqué, pour se défendre, des arguments qui n'étaient pas valables, d'autres en ont été discrédités. Bien que la provocation ne justifie pas les voies de fait, la crédibilité du témoin à charge devrait être mise en doute lorsqu'il est démontré qu'il a fait preuve de racisme.

Non seulement les preuves présentées sont soupesées par les juges et magistrats, mais ce sont eux également qui tranchent la question du cautionnement. Les normes qu'ils utilisent sont à peu près les mêmes pour toutes les personnes accusées de délits similaires, mais il arrive très souvent que les membres des minorités trouvent le cautionnement beaucoup trop élevé. La question se pose plus souvent au cours des procès multiples, lorsque des membres de groupes minoritaires sont accusés d'avoir fait obstacle à la justice. Après l'occupation par des étudiants du centre d'informatique de l'université Sir George Williams, on leur a imposé des cautionnements variant entre 1 000 $ et 12 000 $. Finalement, ce sont les gouvernements des pays dont les étudiants étaient originaires et, dans

quelques cas, les parents des étudiants, qui les ont versés. Au cours du premier procès collectif, les étudiants ont été acquittés de onze chefs d'accusations sur douze, mais reconnus coupables de complot en vue de commettre un méfait, à savoir occuper le centre d'informatique et en priver l'accès; ils ont été condamnés à payer une amende qui correspondait au montant de leur cautionnement.

Pour le Canada, les statistiques démontrent la différence qu'il peut y avoir entre les condamnations des autochtones et des non-autochtones. Le tableau suivant est tiré de l'excellente étude publiée en 1980 par Harold Finkler et intitulée Les Inuit et l'administration de la justice: le cas de Frobisher Bay.

Ces statistiques peuvent s'expliquer de plusieurs façons, ce qui ne manquera pas d'alimenter la discussion. Mais l'auteur signale aussi certaines des difficultés fondamentales que présente l'imposition du système de justice pénale du groupe majoritaire aux Inuits. Souvent, l'agent de la Gendarmerie royale a été le premier contact des autochtones des Territoires du Nord-Ouest avec la nouvelle civilisation. Ainsi, leur mode de vie a non seulement été complètement perturbé, mais on leur a imposé un nouveau système de justice pénale. Finkler explique qu'il est difficile de traduire en Inuktitut la notion de culpabilité et de mens rea.

Dans son effort d'adaptation de la législation euro-canadienne à la culture des gens du Nord, le premier juge territorial, J.H. Sissons, a décrété que le procès devait se tenir là où l'infraction avait été commise et que l'inculpé devait être jugé par ses pairs, conformément aux lois locales. C'est à la suite de ces décisions qu'a été créé le tribunal itinérant des Territoires du Nord-Ouest. Le juge Sissons et son successeur le juge Morrow ont consciencieusement adapté les normes de la majorité à la situation dans le Nord pour qu'il soit tenu compte des notions de droit et de justice de la culture locale. Ainsi, le juge Morrow évitait souvent les sentences privatives de liberté, imposait des peines d'emprisonnement moins lourdes aux Inuits, car leur espérance de vie est moins longue, et prononçait également moins de peines de longue durée, pour éviter que les gens du Nord ne soient obligés d'aller les purger dans des pénitenciers du Sud.

La représentation judiciaire des Inuits qui doivent subir un procès pose des problèmes, de même que leur situation quand ils sont condamnés à la prison. En 1971 et 1972, pour faire disparaître ce que l'Association des Indiens et des Inuits des Territoires du Nord-Ouest a appelé "un sentiment cumulatif d'injustice", les services d'assistance judiciaire ont été étendus et l'organisme Inuit Tapirisat du Canada a lancé un programme d'information juridique en Inuktitut. Entre autres constatations troublantes, Finkler attire l'attention sur ce que dit D.C. Hayes, dans Law and the Eskimo in Canada Today: si la notion de mens rea était appliquée convenablement aux procès des Inuits, ceux-ci ne plaideraient pas coupable. On peut mesurer toute l'ampleur du problème quand on sait que le mot culpabilité n'existe pas en Inuktitut, alors que dans la grande majorité des procès, l'accusé plaide coupable.

Tableau 30
Condamnations pour délits commis en 1972, par les tribunaux, par type de délit, par groupe racial[1];
Frobisher Bay, T.N.-O.

	Sentence																							
	Non privative de liberté													Privative de liberté										
	Avec sursis		Avec sursis + probation		Probation + amende		Amende		Engagement de ne pas troubler l'ordre public		Total partiel par groupe racial				Amende + institution		Institution		Institution + Probation		Total partiel par groupe racial				Total des condamnations	
											Inuit		Non-Inuit								Inuit		Non-Inuit			
	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	N	%	N	%	I	NI	I	NI	I	NI	N	%	N	%	N	%
La personne + sexuel			5		1	1	33	6	1	1	40	13,1	8	14,0			19	1	7		26	34,7	1		75	17,0
Propriété	1		7		4		14	2			26	8,5	2	3,5			15		1		16	21,3			44	10,0
Véhicules à moteur							25	31		1	25	8,2	32	56,1											57	12,9
Alcool	1		4		1		190	9			196	64,3	9	15,8	3		28				31	41,3			236	53,5
Justice, drogues et autres			1				17	5		1	18	5,9	6	10,5			2	2		1	2	2,7	3		29	6,6
Total des condamnations	2		17		6	1	279	53	1	3	305	100,0	57	99,9	3		64	3	8	1	75	100,0	4	100,0	441	100,0

[1] I et NI signifient Inuit et non-Inuit.

Bien que de grands efforts aient été faits pour régionaliser les services correctionnels dans les Territoires du Nord-Ouest, la réinsertion sociale n'est pas facile, en particulier, comme l'a fait remarquer Finkler, parce que

> ... la structure des castes dans les centres dominés par les Blancs, où les Inuits sont relégués à un statut inférieur et ne participent pas pleinement à la vie socio-économique de la collectivité, n'a fait que renforcer les sentiments de frustration et d'hostilité des Inuits envers ce nouveau mode de vie.

Je terminerai mes remarques sur les tribunaux par quelques observations sur le rôle des avocats de la défense. Comme dans toute cause criminelle, ceux-ci doivent conseiller leurs clients de leur mieux, mais leur tâche est rendue d'autant plus difficile par le genre de défense qu'ils doivent présenter et par le fait que les tribunaux ne croient pas vraiment à la violence à mobile racial. Aussi arrive-t-il souvent que l'avocat persuade son client d'abandonner les accusations de racisme, sous prétexte que celles-ci ne feraient qu'aggraver son cas. Pour la même raison, on ne porte pas souvent de contre-accusations. Comme il y a maintenant plus d'avocats qui font eux-mêmes partie des minorités ethniques, les victimes de racisme sont plus en mesure de choisir le genre de défense qui leur paraît convenir le mieux à leur cas.

D. Le système pénitentiaire

Dans la présente partie, nous parlerons brièvement du système pénitentiaire canadien et de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Les statistiques sur les détenus des pénitenciers canadiens sont aussi troublantes que celles que nous avons déjà présentées sur les peines imposées aux Inuits. Des statistiques récentes du Service correctionnel du Canada montrent que la proportion de détenus autochtones est trois fois supérieure à la proportion d'autochtones dans la population en général. Je prends ici la liberté de donner des renseignements qui m'ont été communiqués au cours d'une séance d'information préparatoire à la conférence, lors de laquelle j'ai également appris que le nombre de jeunes autochtones condamnés à la prison à vie augmentait. Les autochtones ont plus de chances que les autres de se retrouver dans un établissement à sécurité maximale et, proportionnellement, ils obtiennent moins de libérations conditionnelles. L'interprétation de ces statistiques donnera certainement lieu, encore une fois, à bien des discussions. Actuellement, différents établissements fédéraux ont des programmes de liaison pour aider les détenus à se sentir moins "perdus". Il faut cependant se demander si la présence, en nombre disproportionné, d'autochtones dans les prisons du pays indique que le système judiciaire ou le droit pénal au Canada constituent des instruments de politique sociale. Les statistiques montrent que le

racisme systémique fait partie intégrante de la société canadienne. En même temps qu'on repense l'administration dans le Nord, il faudrait réformer le système pénitentiaire. Dans les provinces, cependant, les problèmes que le système de justice pénal crée aux autochtones ne pourront probablement pas être résolus de la même manière. Il ne faudrait pas se contenter de chercher à améliorer les relations et à implanter des programmes de familiarisation avec les différentes cultures, mais veiller aussi à éliminer la discrimination raciale et à implanter des programmes de promotion sociale dont la mise en oeuvre serait obligatoire, non seulement dans le recrutement du personnel des prisons, mais dans l'emploi en général.

Au cours de la séance préliminaire, on nous a également présenté des statistiques qui montrent que la proportion de Noirs dans les prisons fédérales est dix fois supérieure à leur proportion dans la population en général. Il existe, dans les provinces de l'Atlantique et en Ontario, quelques programmes de laision, mais il est évident que l'adoption d'autres genres de programmes pourrait résoudre le problème.

Le système pénitentiaire peut être considéré comme le prolongement du système judiciaire. Son efficacité comme moyen de réhabilitation soulève des doutes sérieux. Je suis d'accord avec les propositions générales qui ont été présentées pour la réforre du système carcéral, et j'estime que l'emprisonnement doit être réservé aux criminels dangereux et que plus de ressources devraient être consacrées à la création de programmes communautaires de réhabilitation.

Dans l'immédiat, cependant, il faudrait établir des comités de discipline dans tous les établissements pénitentiaires pour réduire le stress et le harcèlement racial entre les détenus ou entre le personnel et les détenus. Il faudrait également faire en sorte que les groupes culturels puissent davantage participer aux programmes institués dans les prisons et éliminer des mesquineries discriminatoires, notamment le refus de remettre aux détenus les cartes de souhaits ou les documents qui s'adressent spécialement à des personnes d'une certaine ethnie. M. Ludwig a déjà parlé de la nécessité de respecter les pratiques religieuses des détenus; j'ajouterais qu'on devrait également éviter soigneusement de réserver certains rôles à des personnes qui appartiennent à des minorités identifiables. Toutes ces recommandations resteront lettre morte à moins que les tribunaux n'acceptent de contrôler plus étroitement les actes du personnel des prisons.

En recrutant chez les minorités une bonne partie du personnel des prisons, les méthodes de classification et d'évaluation employées seraient sans doute jugées d'un oeil plus favorable: un système basé sur le mérite doit nécessairement paraître équitable. En outre, tout comme les autres agents de la paix, le personnel des prisons ne peut s'acquitter convenablement de ses responsabilités que s'il reçoit des directives adéquates des autorités et des directeurs de prison.

Bien que les minorités soient déjà représentées au sein de la Commission nationale des libérations conditionnelles et que les commissions régionales prévoient la participation de commissions communautaires à certains niveaux du processus de prise des décisions, il semble que des facteurs socio-économiques et culturels entravent le processus normal de libération de personnes appartenant à certaines minorités. Dans le cas des autochtones, la nature du délit commis et le nombre de récidives empêchent, à l'heure actuelle, un détenu d'obtenir une libération conditionnelle. Dans le cas des Noirs, les statistiques sont déformées par le fait qu'on a recours à la libération conditionnelle pour la déportation. En général donc, les remarques déjà faites au sujet de l'usage que les autorités pénitentiaires font de leurs pouvoirs discrétionnaires s'appliquent également aux membres de la Commission des libérations et à ses représentants.

Les actions non juridiques, civiles ou communautaires

par

Joya Sen

Professeur agrégé invité
Faculté de commerce
Département des relations industrielles et juridiques
Université de l'Alberta

"...Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'est pas dit que les crises économiques doivent entraîner des conflits raciaux. Mais il est vrai qu'elles crêent un climat propice au racisme: les gens ordinaires deviennent plus ouverts aux idéologies racistes, sont plus susceptibles de donner libre cours à leurs frustrations en s'en prenant à ce qu'ils croient être - à tort - la cause de leur problèmes. Selon moi, les difficultés économiques crêent un climat qui est propice à l'idéologie raciste, au sectarisme, mais pas nécessairement aux actes racistes flagrants. Ce ne sont pas les gens ordinaires qui se cherchent des boucs émissaires. On les leur désigne par le biais d'une propagande raciste."

C'est pour moi un très grand honneur de participer à ce colloque sur le droit et les relations interraciales, sujet à la fois important et actuel. Je tiens à féliciter tout d'abord le ministère d'État au Multiculturalisme et ses fonctionnaires de s'être attaqués à un problème qui touche la société tout entière et atteint déjà des proportions alarmantes. Ce colloque montre que dans les plus hautes sphères du gouvernement, on est préoccupé par l'escalade du racisme et l'apparition un peu partout au pays d'associations ouvertement racistes comme le Ku Klux Klan et les partis néo-nazis, et qu'on entend instaurer des mécanismes juridiques et institutionnels de protection des droits de la personne et de la dignité humaine.

Permettez-moi également de féliciter les nombreuses organisations des diverses régions du Canada, organisations qui représentent des milliers de gens: associations ethniques, religieuses ou culturelles, groupements féminins, syndicats, etc. Depuis deux ou trois ans, elles ont grandement contribué à sensibiliser le public au problème de la montée du racisme et à ses répercussions sur la société. Je souhaite vivement que les participants à ce colloque reconnaissent la contribution de ces milliers de bonnes gens qui se sont dépensés sans compter et ont dû mettre de côté leurs propres objectifs et priorités afin que le Canada devienne véritablement une société multiculturelle.

La tâche qui m'a été assignée pour ce matin est considérable. Je ne saurais prétendre parler au nom de l'ensemble de la société canadienne et de ses nombreuses composantes, ni me faire l'interprète de toutes leurs préoccupations. Toutefois, depuis quelques mois, je me suis entretenue avec beaucoup de personnes et d'organisations pour connaître leurs vues sur le problème, afin de mieux cerner les questions qu'il conviendrait de soulever ici. Je puis vous assurer que ces gens placent de grands espoirs dans ce colloque. Veillons à ne pas les décevoir, et à ce que le colloque ne soit pas comme ceux que certains d'entre nous avons connus: force propos ronflants au sujet de l'égalité et de la dignité humaine et congratulations sans nombre - avec de bien maigres résultats. Je souhaite sincèrement que nos délibérations conduisent à l'action ferme qui s'impose de la part du gouvernement canadien.

Les nombreuses personnes qui ont pris la parole avant moi ont déjà souligné l'inquiétante recrudescence d'incidents à caractère racial. Je ne veux pas m'appesantir sur cette question, mais permettez-moi d'en évoquer quelques aspects.

Tout d'abord, j'aimerais vous faire comprendre ce que ressent celui qui est la proie du harcèlement, de l'intimidation, du fanatisme, ou de la violence à mobile racial. Mon propos n'est pas de dramatiser la situation, mais de montrer que le racisme n'est pas un simple problème juridique et qu'il ne peut se réduire à des données statistiques: il revêt des dimensions humaines profondes et implique un ferme engagement moral.

En effet, que ressent le membre d'une minorité raciale qui, rentrant d'un voyage à l'étranger, arrive à la douane et doit laisser fouiller ses bagages, alors que les autres voyageurs passent sans problèmes? Ou lorsqu'il se présente à une entrevue et, avant même de pouvoir discuter des qualités requises, se fait dire que le poste n'est plus vacant? Ou lorsqu'il se fait accabler d'injures dans la rue, l'autobus ou d'autres endroits publics par de purs étrangers? Lorsqu'on lui crache au visage avec mépris dans la rue? Ou s'il est chauffeur de taxi et que les passagers l'abreuvent d'injures, le harcèlent ou le brutalisent? Lorsqu'il se fait pourchasser et malmener par une bande de voyous? Lorsqu'il doit se contenter d'un poste mal rémunéré, sans syndicat, dans de mauvaises conditions de travail? Lorsque jusque dans sa maison, il vit constamment sous la menace d'attaques à coups de pierres ou même de bombes incendiaires? Lorsqu'il doit affronter régulèrement l'indifférence, voire l'hostilité des représentants de l'ordre ou d'organismes gouvernementaux, au point que sa confiance dans l'ensemble de la société en est ébranlée? Lorsqu'il sert de bouc émissaire aux médias, au public et même aux fonctionnaires, qui l'accusent de tous les maux de la terre - hausse du chômage, pénurie de ressources dans les écoles, etc.? Que ressent-il dans toutes ces situations, et bien d'autres encore?

C'est à de telles situations que les minorités raciales de notre société doivent faire face. Nos dirigeants doivent en saisir toutes les dimensions humaines - l'humiliation, l'atteinte à la dignité, l'anxiété, l'insécurité, la colère. On aurait tort de n'y voir que des phénomènes isolés. J'ai vécu dans trois des principales villes du Canada et ai fait partie de nombreuses organisations de citoyens, et je puis vous assurer que des expériences comme celles que j'ai mentionnées ne sont pas des phénomènes isolés. Ce que je tiens à souligner, c'est que, même dans l'hypothèse où les victimes seraient peu nombreuses, il suffit qu'une seule personne soit atteinte dans sa dignité ou victime d'actes de violence en raison de son appartenance à tel groupe racial, ethnique ou religieux pour qu'une lourde charge pèse sur l'ensemble de la société.

Je tiens également à souligner que, si le nombre d'incidents à caractère racial s'est multiplié, comme l'ont mentionné d'autres participants, cette augmentation quantitative a été accompagnée d'une évolution qualitative marquée. En effet, le traitement parfois réservé aux minorités raciales depuis quelques années diffère sensiblement des pratiques discriminatoires qu'on a connues par le passé. Vous avez sûrement entendu parler de ces maisons en Colombie-Britannique qui ont été détruites par des bombes incendiaires. C'étaient là des actions meurtrières délibérées de la part d'une poignée de racistes. Ce n'est que par miracle que des douzaines de personnes - hommes, femmes, enfants - n'ont pas été brûlées vives pendant leur sommeil. Songez également à Khushpal Gill, jeune immigré originaire de l'Inde, qui, alors qu'il se rendait au travail la nuit, a été battu à mort par une bande de racistes. Au procès, des témoins oculaires ont décrit la sauvagerie brutale et le racisme de ceux qui ont tué cet homme innocent. Ou encore, songez à cet homme qui attendait l'autobus dans une rue passante, en plein jour. Il a reçu dans le ventre une aiguille de

quatre pouces, projetée d'une voiture qui passait. L'aiguille portant en guise de message les lettres "KKK". Il s'en est fallu de quelques pouces pour qu'il ne soit atteint au coeur - pour qu'il ne perde la vie. (Cette aiguille, la voici!) Rappelez-vous ces jeunes Fidjiens qui se promenaient en voiture un soir. Soudain, ils sont pris en chasse par une bande de racistes. Pris au piège dans une impasse sombre, ils sont arrachés de force de leur voiture, puis battus cruellement à coups de bâtons de base-ball. Les jeunes Fidjiens ne doivent la vie qu'à l'arrivé d'une autre voiture. Ou encore, songez à ce jeune homme, originaire du Pendjab, qui attendait l'autobus un soir, lorsqu'il a été embarqué de force dans une fourgonnette par des inconnus. Froidement et cruellement, quatre hommes et une femme l'ont torturé pendant des heures, ont déchiré ses vêtements et son turban, l'ont amené dans une maison où ils l'ont pendu par les cheveux au plafond et l'ont laissé là durant deux heures environ. Plus tard, ils lui ont même tondu les cheveux. Mais, il est parvenu à s'enfuir, on ne sait trop comment.

Les exemples abondent. Ils révèlent que nous ne sommes plus seulement aux prises avec les préjugés raciaux ou la discrimination institutionnelle comme par le passé; ces incidents inquiétants sont le signe d'une recrudescence de la violence organisée et préméditée à l'endroit des minorités raciales. S'ils semblent isolés et fortuits, ils n'en indiquent pas moins que la haine et la vengeance ont atteint un nouveau seuil. Cette situation nouvelle appelle des mesures nouvelles et des efforts concertés. L'approche traditionnelle, simple et mécanique, du maintien de l'ordre n'est plus suffisante. Je reviendrai sur cette question. Ce que je tiens à faire ressortir pour l'instant, c'est que cette évolution, tant quantitative que qualitative, des actes racistes se produit en dépit de l'objectif proclamé de faire du Canada une société multiculturelle, en dépit des nombreuses dispositions de notre Code criminel, et en dépit de l'existence d'organismes comme les commissions des droits de la personne. De toute évidence, les lois et mécanismes existants sont inefficaces.

Prenons par exemple le nouveau Civil Rights Protection Act de la Colombie-Britannique, dont l'objet était à l'origine de mettre un frein au racisme et à l'expansion du Ku Klux Klan dans la province. Son adoption faisait suite à la présentation au gouvernement d'une pétition signée par quelque 16 000 personnes qui réclamaient qu'on interdise le Ku Klux Klan, ainsi qu'aux pressions exercées par des douzaines d'organisations communautaires représentant des milliers de gens: Chinois, Punjabis, Fidjiens, Pakistanais, Amérindiens, Noirs, musulmans, etc. Quelle a été l'incidence de cette loi? Eh bien, non seulement le Klan a accru ses activités dans la région, mais on raconte que ses dirigeants proclament avec impudence que la loi est inopérante dans leur cas, qu'elle ne peut les empêcher de s'implanter dans la province. Il est clair qu'il faudra adopter des mesures plus énergiques.

Et il faudra le faire sans tarder, car le temps passe. Et la patience des minorités raciales a des limites. L'humiliation, l'atteinte à la dignité, l'anxiété, l'insécurité et la colère dont j'ai parlé sont

réelles. Le souci naturel et légitime de défendre sa dignité, sa vie et ses biens pourrait facilement aboutir à la mise sur pied de moyens d'auto-défense collective par les communautés en cause. Or, nous savons tous ce qui s'ensuivrait. Il faut tirer des incidents de Miami, Leeds, Brixton, Liverpool, et j'en passe, les leçons qui s'imposent.

Avant d'examiner ce qu'il y aurait lieu de faire, permettez-moi de vous entretenir quelques instants de la dynamique qui a entraîné récemment la recrudescence du racisme au Canada. J'utilise le terme "recrudescence" à dessein, car il ne faut pas oublier que le racisme n'est pas un phénomène nouveau au Canada - n'en déplaise à certains d'entre nous. Ses manifestations n'ont pas toujours été très subtiles non plus; il ne s'est pas réduit aux préjugés et à la discrimination institutionnelle. À certaines époques de notre histoire, on aurait presque pu confondre le racisme avec une tentative de génocide. Par ailleurs, on aurait tort de présumer qu'il est possible de faire disparaître toute trace de racisme au Canada. Pour cela, il faudrait défaire en grande partie ce qui s'est fait au cours de plusieurs siècles - et qui, dans la pratique, a contribué à nourrir le fanatisme et à entretenir la notion de supériorité raciale. Tout cela dépasse clairement le cadre de ce colloque. Je me fixerai donc un objectif plus modeste et plus précis, celui de comprendre la poussée récente du racisme.

C'est presque un lieu commun que d'affirmer que les périodes de difficultés économiques sont généralement ponctuées d'actes racistes flagrants. Il n'est pas nécessaire de s'attarder sur ce truisme. Lorsque les emplois sont rares, que le chômage s'accroît, que l'insécurité se fait plus grande, les minorités raciales, particulièrement les immigrés d'arrivée récente, sont des boucs émissaires tout indiqués. Ainsi, il faudrait peut-être que le ministère d'État au Multiculturalisme exerce des pressions pour que le gouvernement Trudeau s'occupe du chômage. Toute plaisanterie mise à part, ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'est pas dit que les crises économiques doivent forcément entraîner des conflits raciaux. Mais il est vrai qu'elles créent un climat propice au racisme: les gens ordinaires deviennent plus ouverts aux idéologies racistes, sont plus susceptibles de donner libre cours à leurs frustrations en s'en prenant à ce qu'ils croient être - à tort - la cause de leurs problèmes. Selon moi, les difficultés économiques créent un climat qui, sans être une cause nécessaire des actes racistes flagrants, est propice à l'idéologie raciste, au sectarisme. Ce ne sont pas les gens ordinaires qui se cherchent des boucs émissaires. On les leur désigne par le biais d'une propagande raciste.

Cette propagande, qui désigne des boucs émissaires pour tous les maux de la société, peut revêtir des formes soit subtiles et indirectes, soit directes et organisées. La propagande subtile, non coordonnée, provient souvent de la presse, tant écrite que parlée, des politiques et des déclarations officielles, ainsi que d'autres sphères de pouvoir et d'influence. En donnant à croire que nos universités étaient envahies par des étudiants "chinois", l'émission "W-5" d'un grand réseau de télévision

diffusait en fait une perception raciste qui aurait pu provoquer des actes racistes à l'endroit des Canadiens d'origine chinoise. Savoir si la politique d'immigration du gouvernement actuel en ce qui concerne les habitants du Tiers-Monde est libérale, c'est une question dont on peut discuter. Toutefois, lorsqu'un important chroniqueur comme Doug Collins accuse à maintes reprises la "politique libérale en matière d'immigration" de tous les maux qui affligent la société, cela ne peut manquer d'engendrer l'intolérance et l'hostilité raciales dans la population. Récemment, des sondeurs sont allés de porte en porte, avec l'autorisation d'un ministre fédéral, demander aux gens ce qu'ils pensaient d'énoncés, au reste fort tendancieux, comme les suivants: "Les émeutes et la violence s'accroissent lorsqu'on permet à des gens de couleur d'entrer au pays"; ou "J'appuierais les organismes qui chercheraient à réserver le Canada aux personnes de race blanche"; ou encore "Je n'ai rien contre les gens de couleur, mais je préférerais qu'ils restent chez eux". Mis en présence de tels énoncés, particulièrement lorsqu'ils sont associés à l'autorité d'un ministre fédéral, le Canadien ordinaire est influencé avant même de répondre. En effet, le seul fait d'avoir à répondre à de tels énoncés oblige le commun des mortels à penser en termes racistes. C'est en ce sens que pareils sondages constituent des instruments de la propagande raciste.

On pourrait donner bien d'autres exemples de propagande raciste subtile, non coordonnée, involontaire même. Cependant, passons plutôt aux formes organisées. Ici, les participants au colloque pourront sûrement donner des conseils pratiques au législateur.

Ce n'est pas un pur hasard si la recrudescence des attaques racistes à l'endroit des minorités raciales a coïncidé avec l'expansion d'organisations comme le Ku Klux Klan. C'était presque forcé. Le Klan a su profiter comme d'une aubaine de la dégradation de la situation de l'emploi pour transformer un nombre croissant de gens ordinaires, mais frustrés, en racistes. En fait, il n'est même pas nécessaire que les gens adhèrent au Klan, ni que celui-ci se mette à lyncher des individus ou à les abattre dans la rue. Le message de haine du Klan, son idéologie d'une race supérieure, sa conception d'un Canada réservé aux Blancs comme solution aux problèmes actuels - la libre diffusion de tout cela suffirait à transformer bien des gens ordinaires en de violents racistes.

Si l'on veut mettre un frein au racisme dans notre société, il faut étouffer la propagande raciste. Cette mesure n'est évidemment pas la seule qu'il convient de prendre, mais elle est importante. Une simple comparaison interculturelle peut être très révélatrice. Nous aimons tous croire, par exemple, que de violents affrontements raciaux peuvent éclater dans des pays comme la Grande-Bretagne, mais pas chez nous. Cette attitude est fondée sur la conviction présomptueuse que les Canadiens sont en quelque sorte meilleurs, plus tolérants que les autres peuples. C'est une attitude dont nous devons nous départir. Pour tenter une comparaison valable, il faudrait tenir compte d'un grand nombre de facteurs socio-économiques et historiques. Je voudrais toutefois souligner une différence essentielle entre nos deux sociétés. Je ne me porte pas garante de la

validité de ce que je vais avancer, mais je crois qu'il y a lieu d'y réfléchir. Si le climat interracial n'est pas le même, c'est que, depuis de nombreuses années, la Grande-Bretagne permet à des organisations ouvertement racistes prônant la primauté des Blancs, notamment le National Front, de répandre leur idéologie et même de devenir un parti politique, dont le programme électoral est axé sur le racisme. Mais, il n'est pas nécessaire d'aller chercher des exemples si loin. Il suffit de comparer deux villes canadiennes, Toronto et Vancouver. J'ai habité les deux endroits. Je me sentais plus en sécurité, en tant que femme et en tant que membre d'une minorité raciale, dans les rues et les parcs de Vancouver (du moins, jusqu'à il y a un an environ) qu'à Toronto. Je sais pertinemment que les membres de la communauté sud-asiatique de Toronto hésitent avant de porter plainte à la police. À ma connaissance, il n'en est pas ainsi à Vancouver; du moins, pas encore. Dois-je en conclure que les Vancouvérois sont de meilleurs Canadiens que les Torontois? Je ne le crois pas. La différence essentielle réside dans le fait qu'à Toronto, les forces racistes organisées comme le Western Guard et le Nationalist Party sont libres d'exister et de propager leur idéologie, ce qui n'est pas encore le cas à Vancouver.

Le moment est venu pour moi de vous proposer - et par votre intermédiaire de proposer au gouvernement du Canada - les remèdes qu'il convient d'apporter à une situation qui se détériore rapidement.

Permettez-moi de poser dès le départ que la législation seule n'est pas une arme efficace contre le problème du racisme. Il faudrait en outre mettre sur pied toute une gamme de programmes d'information et de sensibilisation du public en vue de peser sur l'attitude des gens envers leurs concitoyens et de les aider à surmonter leur insécurité face à l'économie. Toutefois, la loi et l'appareil judiciaire jouent un rôle de première importance. La législation d'une société est l'expression de sa conscience collective, de ses valeurs et de sa volonté de régler pour de bon un problème donné. Mais on ne peut imposer, par la loi, la paix et des relations interraciales harmonieuses. Toutefois, on peut faire quelque chose, et c'est adopter des lois qui entérinent la résolution de la société à ne pas tolérer d'atteintes à la dignité ou à la vie humaines qui soient fondées sur la discrimination raciale ou le sectarisme. C'est au moyen de ses lois et de ses institutions judiciaires que la société manifeste clairement sa volonté.

J'ai déjà mentionné, de même que les nombreux autres orateurs, qu'il existe des lois interdisant la discrimination. Par contre, on a également souligné qu'elles n'ont pas suffit à régler le problème. Comme je ne suis pas avocate, je ne comprends pas toutes les complexités du droit. D'éminents experts en la matière ont pris la parole avant moi et de nombreux autres le feront en d'autres occasions. Quoique profane, je m'intéresse au problème et je crois pouvoir parler au nom des communautés victimes. À ce titre, je tiens à affirmer catégoriquement qu'il est impérieux d'interdire par la loi les activités des organisations ouvertement racistes. Si l'on veut vraiment enrayer le racisme et empêcher la

multiplication des conflits raciaux, si l'on tient à réaliser cet idéal canadien officiel qu'est le multiculturalisme, il n'y a pas deux solutions. Et il ne reste pas beaucoup de temps non plus. Il faut interdire par la loi l'existence d'organisations comme le Klan.

Je ne comprends vraiment pas quels obstacles peuvent s'opposer à une telle action. Le Canada n'est-il pas signataire de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale? S'agissait-il d'un geste de pure forme pour bien paraître dans les milieux internationaux? L'article 4 de cette convention stipule ce qui suit:

> Les États parties condamnent [...] toutes organisations qui s'inspirent d'idées [...] fondées sur la supériorité d'une race [...], ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent [...] (a) à déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence [...] dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur [...] (b) à déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent [...]

J'ose croire que, lorsque le Canada a ratifié la Convention, il y croyait sincèrement. Mais si ce n'était pas le cas, alors, les circonstances actuelles devraient le pousser dans ce sens. Je m'en remets aux avocats et aux législateurs du soin de régler les détails juridiques. Il doit être possible de veiller à ce que des organisations comme le Ku Klux Klan et le Western Guard n'aient pas le droit d'ouvrir des bureaux, d'utiliser le service postal ou téléphonique, ou de diffuser leurs idées dans des assemblées publiques, des conférences, ou encore par des imprimés ou par l'intermédiaire des médias. Un peu partout au pays, on voit des groupes, les minorités ethniques en particulier, lancer des campagnes populaires en faveur des droits des minorités.

En refusant à des organisations comme le Ku Klux Klan le droit démocratique à l'existence, on applique en fait le principe de la démocratie. Je ne vous rebattrai pas les oreilles des nombreux arguments qu'on invoque toujours à ce sujet. Le rapport John McAlpine (novembre 1981), entre autres, les résume avec justesse, ainsi que les opinions de nombreux juges et défenseurs des libertés fondamentales.

J'ignore comment on pourrait faire des lois contre les diverses formes subtiles et non coordonnées de la propagande raciste. C'est un problème que devront résoudre les juristes. Il faudrait tout au moins sensibiliser le public et charger les responsables des droits de la personne de surveiller la situation de près.

Il y a un second domaine où des améliorations immédiates s'imposent: celui de l'application des lois.

Quelle que soit leur pertinence, les lois deviennent inopérantes si on ne les fait pas observer, ou si l'administration de la justice est lente et laborieuse. Les responsables de l'application des lois et de l'administration de la justice devront faire des efforts particuliers, au besoin, pour gagner la confiance des minorités raciales. Cette confiance, déjà chancelante, s'affaiblit de jour en jour. Les autres participants ont examiné cette question à fond, et ont proposé de nombreux remèdes concrets. Il n'y a pas lieu de les répéter. Je me contenterai de recommander aux législateurs d'en prendre acte. Il y a un point, cependant, sur lequel je veux insister: on a constaté au sein de nombreux services de police une inquiétante tendance à négliger ou minimiser le caractère raciste de certains crimes. Je ne sais s'il faut y voir une espèce de complicité, mais quelle qu'en soit la raison, cette attitude n'améliore pas la situation. Même s'il n'y a pas complicité au départ, le fait de nier l'existence d'une dimension raciste constitue une forme de complicité.

Il ne suffit pas de reconnaître le caractère raciste d'un crime ou d'un acte donné. Il faudra opérer une transformation radicale dans la façon de traiter les actes à mobile raciste. L'application purement technique et mécanique des lois non seulement est inadéquate, mais ne contribue pas non plus à enrayer la croissance du racisme dans la société. Prenons l'exemple d'une famille qui se fait fracasser ses vitres à plusieurs reprises; on peut considérer qu'il s'agit de simples cas de vandalisme. Mais si l'affaire est traitée comme un acte à mobile racial, il est moins probable que les pierres ne se transforment un jour en bombes incendiaires. Il convient de souligner qu'au cours des procès devant jury des trois personnes accusées du meurtre de Khushpal Gill, l'affaire a été traitée comme un simple meurtre. Toute la procédure était conçue pour établir s'il s'agissait d'un cas d'homicide volontaire ou involontaire, ou d'homicide par imprudence. Étant donné le contexte judiciaire actuel, je suppose qu'on ne pouvait faire autrement. Pourtant, il a été établi avec certitude que Gill n'aurait pas été tué s'il n'avait appartenu à une minorité raciale. Tout l'aspect racial de l'affaire a été laissé dans l'ombre. On peut se demander dans quelle mesure un tel jugement contribue à freiner la croissance des actes et des meurtres à caractère raciste.

Je pourrais citer bien d'autres exemples, mais je crois que mon propos est clair. Il importe de donner une orientation entièrement nouvelle au processus d'application des lois et d'administration de la justice en ce qui concerne les questions de racisme.

En résumé, il faudra combattre la croissance du racisme sur plusieurs fronts, en employant des moyens qui agiront à court et à long terme. Je sais très bien que la loi n'est pas une panacée. Il faudra s'attacher à mettre sur pied des programmes de redressement progressif, en particulier au sein des organismes chargés de l'application des lois. Nos institutions doivent traduire les promesses de la politique de multicul-

turalisme. Il n'est plus possible de justifier leur caractère monolithique et les valeurs que celui-ci traduit. Au cours des deux journées qui se sont écoulées, j'ai compris la nécessité à la fois de définir le problème et de formuler des recommandations précises, bien adaptées au contexte et à l'époque.

Les questions que nous avons examinées sont des plus importantes, et elles ont souvent été soulevées. Nous aurons de nombreuses occasions de faire connaître nos vues et nos préoccupations, mais, aujourd'hui, ce qu'il nous faut faire, c'est d'aboutir à des **résolutions concrètes** concernant la loi et les organismes chargés de son application. Nous avons suffisamment débattu les aspects théoriques du racisme et rêvé des moyens de le supprimer complètement. Nous savons tous que c'est impossible. **Mais, il faut bien finir par commencer.** La Direction du multiculturalisme, le ministère de la Justice et la Commission canadienne des droits de la personne nous ont donné l'occasion de nous réunir pour formuler des recommandations - **commençons donc dès maintenant. Le temps presse.** Soyons positifs. Plutôt que de nous décourager et de rentrer chez nous en pensant que rien n'a été accompli et qu'il n'y a rien à faire, essayons. Ceux qui se sont élevés contre toute modification de la législation doivent savoir qu'ils passeront pour les champions du statu quo. Les gens que nous représentons veulent des changements; ils veulent pouvoir compter sur la loi et sur l'intervention rapide des organismes chargés de la faire respecter lorsque des actes racistes sont commis. C'est dans cette optique que j'ai remanié à fond mon exposé de ce matin, en mettant l'accent sur des questions précises. Pour compléter les excellentes suggestions faites par mes collègues, permettez-moi de reprendre les miennes:

- interdire les activités d'organisations comme le Ku Klux Klan et leur refuser tout droit à l'existence - ce serait un pas dans la bonne direction;

- transformer radicalement l'orientation des mécanismes d'application des lois.

Il reste à espérer que les groupes de travail aboutiront à des recommandations précises.

Le droit et les relations interraciales

par

Israel Ludwig

Président du sous-comité des droits de la personne
et des relations interraciales

Conseil consultatif canadien du multiculturalisme

"Les législateurs se doivent de prendre sans délai des mesures face à toute montée alarmate du racisme. Toutefois, dans cette optique il faut tenir compte de trois types de manifestations pour juger de l'efficacité du droit criminel: la propagande haineuse, les organisations sectaires et les crimes à mobile raciste. En effet, la législation présente à l'heure actuelle des lacunes quant à ces activités et il importe de trouver des remèdes immédiats, à court terme."

Dans tout le pays, le racisme a atteint des proportions inouïes depuis l'avènement de la Seconde Guerre mondiale. Un rapide coup d'oeil sur les incidents qui frappent chaque région révèle qu'aucune n'a été épargnée par ce terrible fléau.

Dans les Maritimes, on a réussi jusqu'à un certain point à implanter une antenne du Ku Klux Klan au Nouveau-Brunswick; de leur côté, les Noirs ont rapporté avoir été victimes d'incidents au cours desquels leurs biens et leurs automobiles avaient été saccagés.

Au Québec, la communauté haïtienne ne parvient pas à s'intégrer à la société en dépit du fait que ses membres sont francophones, laissant à supposer que le problème tient à une tendance raciste profonde.

En Ontario, on a signalé des indicents dirigés contre la communauté sud-asiate, et plus particulièrement un durcissement des rapports avec la communauté sikh. À Toronto même, on s'inquiète de la montée d'organisations telles que le Ku Klux Klan et le Parti nazi du Canada. À Waterloo, la communauté noire s'est élevée contre le traitement réservé à ses étudiants. De même, on a constaté une augmentation sensible de la discrimination à l'endroit des étudiants orientaux dans les universités. Enfin, dans le Nord-Ouest de l'Ontario, les autochtones sont depuis des années la cible d'actes discriminatoires.

Partout dans l'Ouest, on rapporte un grand nombre d'incidents racistes. À Winnipeg, ville considérée comme la plus multiculturelle du Canada, on a pu lire dans les journaux que des maisons appartenant à des membres de la communauté sikh avaient été saccagées, et que des jeunes Philippins avaient été impliqués dans des batailles à l'école. La presse a également rapporté des conflits avec les autochtones ainsi qu'une recrudescence de l'antisémitisme. En Saskatchewan et en Alberta, la situation se répète, mais dans ces provinces les attaques visent surtout les communautés originaires de l'Asie du Sud-Est. Calgary, notamment, a été le théâtre de nombreux incidents racistes.

En Colombie-Britannique, trois groupes se vouent une haine implacable: les collectivités originaires de l'Asie du Sud-Est, particulièrement les sikhs, les autochtones et les Blancs.

Dans l'ensemble, au Canada, le racisme semble être dirigé surtout contre les groupes que nous qualifions de "minorités identifiables". Les Juifs font cependant exception à la règle; ils seraient, semble-t-il, la proie de plus en plus fréquente d'actes de violence et de la propagande haineuse.

Les réponses données par les Canadiens aux énoncés suivants lors du récent sondage Gallup commandé par le ministre d'État au Multiculturalisme donnent matière à de vives inquétudes.

> "Je donnerais mon appui à des organisations qui chercheraient à réserver le Canada exlusivement pour les Blancs."

Quinze pour cent des personnes interrogées dans tout le Canada se sont dites entièrement d'accord avec cet énoncé; 22 p. 100 d'entre elles (soit plus d'une personne sur cinq) étaient entièrement d'accord avec cet énoncé ou y étaient favorables.

> "Je restreindrais l'immigration des non-Blancs et obligerais ceux qui entreraient au pays à faire leurs preuves avant de les admettre à recevoir des services financés par l'État."

Trente-quatre pour cent des Canadiens ayant participé au sondage (soit plus d'un sur trois) étaient entièrement d'accord avec cet énoncé, alors que 48 p. 100 (presque une personne sur deux) y étaient soit entièrement soit partiellement favorables.

Les résultats du sondage indiquent que le racisme à outrance et les tendances racistes sont très répandus parmi les Canadiens. De façon générale, le sondage révèle que le racisme est ancré chez 10 p. 100 de la population. Nous ne nous attarderons pas aux raisons d'un tel fléau au Canada; ;nous examinerons plutôt les responsabilités qui incombent aux législateurs à tous les ordres de gouvernement, lorsqu'ils se rendent compte du problème. Notre examen portera sur trois grands domaines: le droit criminel, le système judiciaire et les actions non juridiques, civiles ou communautaires.

Il importe de souligner que les questions soulevées et les solutions avancées ne sont pas définitives, loin de là. Bien sûr, il convient d'analyser les causes qui sous-tendent le racisme et d'instaurer des programmes pour y remédier. Toutefois, nous avons supposé au départ qu'un gouvernement qui constatait l'existence du racisme se devait de s'y opposer fermement en adoptant des lois montrant à la population la gravité du problème.

Le droit criminel

Nous venons de dire que les législateurs se doivent de prendre sans délai des mesures face à toute montée alarmante du racisme. Toutefois, dans cette optique il faut tenir compte de trois types de manifestations pour juger de l'efficacité du droit criminel: la propagande haineuse, les organisations sectaires et les crimes à mobile raciste. En effet, la législation présente à l'heure actuelle des lacunes quant à ces activités et il importe de trouver des remèdes immédiats, à court terme.

. La propagande haineuse

En ce qui concerne la propagande haineuse, l'article 281.2 du Code criminel du Canada stipule ce qui suit:

(1) Quiconque, par la communication de déclarations en un endroit public, incite à la haine contre un groupe identifiable, lorsqu'une telle incitation est susceptible d'entraîner une violation de la paix, est coupable

a) d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans; ou

b) d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

(2) Quiconque, par la communication de déclarations autrement que dans une conversation privée, fomente volontairement la haine contre un groupe identifiable est coupable

a) d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans; ou

b) d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

(3) Nul ne doit être déclaré coupable d'une infraction prévue au paragraphe (2)

a) s'il établit que les déclarations communiquées étaient vraies;

b) s'il a, de bonne foi, exprimé une opinion sur un sujet religieux ou tenté d'en établir le bien-fondé par discussion;

c) si les déclarations se rapportaient à une question d'intérêt public dont l'examen était fait dans l'intérêt du public, et si, en se fondant sur des motifs raisonnables, il les croyait vraies; ou

d) si, de bonne foi, il voulait attirer l'attention, afin qu'il y soit remédié, sur des questions provoquant ou de nature à provoquer des sentiments de haine à l'égard d'un groupe identifiable au Canada.

(4) Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction prévue à l'article 281.1 ou aux paragraphes (1) ou (2) du présent article, le magistrat ou le juge qui préside peut ordonner que toutes choses au moyen desquelles ou en liaison avec lesquelles l'infraction a

été commise soient, outre toute autre peine imposée, confisquées au profit de Sa Majesté du chef de la province où cette personne a été reconnue coupable, pour qu'il en soit disposé comme peut l'ordonner le procureur général.

(5) Les paragraphes 181(6) et (7) s'appliquent mutatis mutandis à l'article 281.1 ou aux paragraphes (1) ou (2) du présent article.

(6) Aucune poursuite pour une infraction prévue au paragraphe (2) ne doit être intentée sans le consentement du procureur général.

(7) Dans le présent article

"communiquer" comprend la communication par téléphone, radiodiffusion ou autres moyens de communication visuelle ou sonore;

"déclarations" comprend les mots parlés, écrits ou enregistrés par des moyens électroniques ou électromagnétiques ou autrement, et les gestes, signes ou autres représentations visibles;

"endroit public" comprend tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou tacite;

"groupe identifiable" a la même signification qu'à l'article 281.1.

Il paraît étrange que bien que cet article figure au Code criminel depuis plus de 12 ans, il ait mené à très peu de poursuites et de condamnations et ce, en dépit de la vague de propagande haineuse qui a littéralement déferlé sur le Canada ces dernières années.

Il existe de façon générale trois types de propagande haineuse: la propagande directe, c'est-à-dire la fomentation flagrante de la haine contre un groupe identifiable, le plus souvent les Noirs et les Juifs; la propagande indirecte, qui consiste à faire paraître des articles dans les journaux ou à distribuer des lettres circulaires qui, sans être expressément diffamatoires, visent à exacerber les tensions raciales au détriment d'un groupe identifiable (par exemple, les campagnes postales en vue de convaincre la collectivité qu'elle connaîtra d'ici peu un afflux considérable d'immigrants en provenance du Sud de l'Asie); enfin, la déformation d'événements historiques, et notamment la dénégation du génocide de la Seconde Guerre mondiale. Malheureusement, en dépit des dispositions du Code criminel dont nous venons de parler, le Canada a la réputation d'être l'une des capitales mondiales de la diffusion de la propagande haineuse.

En effet, non seulement la propagande haineuse circule-t-elle librement au Canada, mais le pays en constitue l'un des plus grands centres d'expédition internationale.

Déformer un événement historique ne constitue pas une infraction aux termes du Code criminel. Néanmoins, il est intéressant de signaler que ce n'est pas le cas dans certains pays européens tels que l'Allemagne de l'Ouest et la France. Comme le Canada est l'une des plus importantes sources de propagande haineuse, il est recommandé que le Code criminel soit modifié de manière à interdire l'altération des faits historiques et l'exportation de propagande sectaire.

Il semble que le nombre restreint de poursuites contre les auteurs de propagande haineuse tient en partie au fait que la définition du Code criminel est trop restrictive pour embrasser les diverses formes de propagande que nous retrouvons au Canada aujourd'hui. Aussi est-il recommandé de donner un sens plus large à l'expression "propagande haineuse", de manière qu'elle englobe toutes les formes de communication conçues pour inciter à la haine contre un groupe identifiable.

Compte tenu de l'hésitation de la Couronne à poursuivre quelqu'un en vertu de l'article 281.2 et du faible nombre de procès intentés pour diffusion de propagande haineuse, il est recommandé en outre de supprimer du paragraphe 2 le mot "volontairement", et d'abroger les alinéas 3(b) et 3(c).

On pourrait également attribuer le manque de poursuites judiciaires pour ce motif au fait que le procureur général de la province doit autoriser la procédure. Au départ, cette disposition devait servir à protéger la liberté d'expression. Cependant, dans la pratique, les procureurs généraux en sont venus à hésiter à donner leur consentement, même si le caractère haineux de la propagande est flagrant. L'existence de la Déclaration canadienne des droits et l'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés rendent sans doute superflue toute mesure additionnelle dans le Code criminel en vue de protéger la liberté d'expression. Il semble étrange que les législateurs aient classé les auteurs de propagande haineuse dans la même catégorie que les "nuvites" en imposant le consentement du procureur général comme préalable aux poursuites. Il y a lieu de se demander quelle liberté cette disposition protège dans le second cas. Par conséquent, il est recommandé que la disposition en question soit supprimée en ce qui concerne la propagande haineuse.

On ignore encore si la nouvelle Charte des droits et libertés répandra le recours aux poursuites judiciaires contre les auteurs de propagande haineuse. Il est à espérer que la situation au Canada n'évoluera pas dans le même sens qu'aux États-Unis, où l'expression de la haine la plus virulente est permise au nom de la liberté d'expression.

En outre, le Canada doit veiller au respect des obligations qu'il a contractées en vertu de l'article 20 du Pacte international relatif aux

droits civils et politiques, adopté par les Nations Unies en 1966. Aux termes du paragraphe 20(2),

> Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.

On ne peut qu'en conclure que le Code criminel ne respecte pas les engagements du Canada stipulés à l'article 20.

. Organisations sectaires

Dans tous les coins du pays, on a vu apparaître un certain nombre d'organisations qui cherchent principalement à fomenter la haine contre un groupe identifiable, le plus souvent les Juifs, les Noirs ou les Sud-Asiates. C'est dans la région de Toronto qu'on a d'abord signalé la formation de groupes qui se réclamaient du Ku Klux Klan, du Parti nazi du Canada ou des "revivalistes".

De toute évidence, il conviendrait de proscrire de tels groupements, mail il faut admettre qu'il serait facile de déjouer les tentatives visant à en interdire la création. En effet, quoi de plus simple pour un groupe que de se dissoudre pour renaître aussitôt sous un autre nom et se dissimuler sous une façade quelconque? Il faudrait donc formuler une définition qui interdise l'activité du groupement, plutôt que le groupement lui-même. Par exemple, il serait possible de modifier le Code criminel de manière à proscrire la création de tout organisme qui préconiserait l'hostilité interraciale, ou n'importe quelle distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui soit susceptible d'inciter à la violence. Ainsi, dès qu'un groupe entreprendrait des activités racistes, on pourrait intenter des poursuites contre l'ensemble de ses membres.

. Crimes à mobile raciste

Le Code criminel renferme des centaines d'infractions définies par le Parlement du Canada. Elles peuvent toutes être commises pour un motif raciste. Si un tribunal décide que le mobile du crime sur lequel il doit statuer est le racisme, et que l'accusé soit reconnu coupable, faut-il retirer au juge le droit de déterminer la sentence en faveur de l'imposition automatique d'une peine d'emprisonnement?

En droit criminel, cette pratique n'est pas inédite. Déjà, ceux qui font la contrebande des drogues, les délinquants sexuels dangereux et les personnes reconnues coupables pour la seconde fois de conduite en état d'ébriété sont tous condamnés automatiquement à la prison. Pourquoi le même traitement ne serait-il pas réservé aux racistes?

Par conséquent, il est recommandé que le Code criminel du Canada soit modifié de façon à prévoir l'incarcération automatique des personnes reconnues coupables d'avoir commis une infraction motivée par le racisme.

Les jeunes constituent sans doute le groupe le plus souvent mêlé à des incidents racistes au Canada. La Loi sur les jeunes contrevenants, qui régit l'application du système pénal aux jeunes, a été jugée inefficace en ce qui concerne ce genre de délit. Le Parlement étudie actuellement d'importantes modifications proposées à cette loi. Il est donc recommandé de modifier la loi en question en vue d'accorder aux juges une plus grande marge de manoeuvre dans la condamnation des jeunes reconnus coupables d'une infraction à mobile raciste. En pareil cas, le tribunal devrait avoir toute latitude pour décider si l'accusé doit être jugé comme un adulte.

Le système judiciaire

Le système judiciaire constitue pour la victime d'un acte raciste le premier contact avec l'administration. Il est donc important d'examiner celui-ci sous l'angle de ses trois composantes, si l'on veut découvrir les points susceptibles d'améliorations et éviter de donner faussement l'impression que le gouvernement se livre lui-même à des actes racistes. Ces composantes sont la police, les tribunaux et le service correctionnel.

· La police

Le récit d'un incident qui s'est produit en Colombie-Britannique montre comment les policiers peuvent être mêlés à un litige pour n'avoir pas su réagir correctement devant un cas de racisme. Un groupe de sikhs s'étant plaints à la police de Vancouver que des vandales venaient la nuit profaner leur temple se fit répondre qu'on ne pouvait porter d'accusation contre les vandales à moins qu'ils ne soient pris sur le fait. On leur conseilla donc de surprendre les agresseurs et d'avertir les policiers, qui seraient alors heureux de se rendre sur les lieux et de porter des charges contre eux.

Les sikhs tendirent donc un piège aux vandales, se jetèrent sur eux et les maîtrisèrent en attendant les policiers. Toutefois, lorsque ces derniers arrivèrent, ils libérèrent les vandales et inculpèrent les sikhs de voies de fait. L'affaire dut être portée en appel avant que les sikhs ne soient acquittés par le tribunal.

Un incident de ce genre peut fort bien se produire si un service de police ne veille pas à sensibiliser ses agents à la réalité multiculturelle du pays, en leur faisant connaître plus particulièrement les coutumes des groupes avec lesquels ils entrent en contact le plus souvent dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, si la composition raciale d'un service de police est trop homogène, les risques de conflits entre les policiers et les minorités ethniques n'en seront que plus grands.

Le service de police de Toronto a pris une heureuse initiative il y a quelques années en créant l'escouade ethnique. Cette fraction du service a été formée à partir d'agents recrutés spécialement au sein des groupes ethniques de Toronto avec lesquels la police avait des problèmes de communication, notamment les immigrants italiens, les Sud-Asiates et les Chinois. Lorsqu'il se produit un incident à portée raciale, les membres de l'escouade ethnique qui sont le plus en mesure de communiquer avec le groupe intéressé sont envoyés immédiatement auprès des plaignants, non seulement afin d'obtenir les renseignements nécessaires, mais aussi pour tenir le groupe au courant de l'évolution de l'enquête et l'informer des accusations portées.

Au moment où elle établissait l'escouade ethnique, la police de Toronto lançait également une intense campagne de recrutement au sein des minorités identifiables, campagne qui a été couronnée de succès.

Par conséquent, à Toronto du moins, le racisme semble être en perte de vitesse.

Il conviendrait que tous les services de police abandonnent les critères de recrutement qui pourraient empêcher les membres de certaines minorités ethniques d'être embauchés, notamment les restrictions en matière de taille et de poids. Les administrations publiques, elles, devraient adopter les mesures de redressement progressif qui s'imposent de façon que le caractère pluraliste de la société se reflète dans la composition des services de police.

En outre, il serait fort souhaitable que tous les niveaux de gouvernment mettent en oeuvre des programmes d'éducation multiculturelle à l'intention des services de police, afin que les agents parviennent à une meilleure connaissance des minorités ethniques avec lesquelles ils ont des rapports et qu'ils soient plus disposés à appliquer les lois condamnant le racisme.

La communauté arabe s'est plainte de ce que les policiers menaient des enquêtes sur ses membres et examinaient leurs dossiers sous prétexte de dépister des terroristes. Or, le seul motif probable de ces enquêtes était l'origine arabe de ces personnes. Il importe non seulement que la police fasse respecter la loi, mais aussi qu'elle le fasse en toute objectivité. Il est donc recommandé de constituer des comités d'enquête indépendants, formés de citoyens et chargés d'instruire les plaintes contre la police, particulièrement dans les cas où des accusations de racisme sont portées contre des policiers. En outre, il serait bon que soient adoptées des lois sur l'accès à l'information permettant aux citoyens de prendre connaissance du contenu de leurs dossiers afin de déterminer si le motif des enquêtes menées à leur sujet est uniquement leur appartenance à un groupe ethnique identifiable.

· Les tribunaux

Une fois l'enquête policière terminée, le plaignant doit porter sa cause devant les tribunaux. Étant donné que bon nombre des plaignants, dans les cas de racisme, sont des immigrants et qu'ils proviennent parfois de pays où l'équité du système judiciaire est contestable, il est très important de veiller à ce que les tribunaux reconnaissent et respectent les différentes coutumes observées par ceux qui se présentent devant eux.

Par exemple, comme il entre de plus en plus au pays d'immigrants dont la religion n'est ni juive ni chrétienne, il conviendrait de remettre en question la pratique de la prestation du serment. En outre, les tribunaux devraient voir à fournir des services d'interprétation adéquats aux immigrants, de même qu'aux Indiens et aux Inuit.

Les membres des minorités indentifiables qui embrassent une carrière du droit viennent grossir les rangs des candidats à la magistrature. Par conséquent, il serait bon que les administrations compétentes envisagent de mettre en oeuvre un programme de redressement progressif pour la nomination de juges, et particulièrement de ceux qui exerceront leur charge dans une région où les minorités identifiables constituent une forte proportion de la population.

Les juges jouent un rôle de premier plan au sein de la collectivité. Aussi, s'ils perçoivent la marque du racisme dans les affaires qu'ils instruisent, ne doivent-ils pas hésiter à le souligner dans leur jugement ni à le condamner.

· Le service correctionnel

La dernière composante du système judiciaire est le service correctionnel, lui-même divisé en deux éléments: les pénitenciers et les services de libération conditionnelle. Les problèmes de racisme et les solutions proposées sont les mêmes dans les deux cas.

Il est essentiel d'apprendre au personnel des pénitenciers et aux agents de probation à reconnaître et à respecter les pratiques religieuses ou autres qui sont propres aux différents groupes ethniques. Ainsi, nous avons appris avec consternation qu'un document distribué aux agents de probation de l'Ouest du Canada qualifiait de "païenne" la réapparition des croyances spirituelles traditionnelles chez les autochtones. On comprendra donc facilement l'importance de cette sensibilisation.

Tout comme dans le cas des tribunaux et de la police, le gouvernement devrait songer à adopter des programmes de redressement progressif afin que la composition multiculturelle de la société se traduise dans l'effectif du service correctionnel.

Pour garantir l'efficacité de tels programmes, il faudrait mener des enquêtes en vue de déterminer avec exactitude la composition ethnique

des trois groupes que nous venons de mentionner. À l'heure actuelle, de telles enquêtes sont interdites, car elles pourraient être jugées discriminatoires. Il conviendrait donc de lever cette interdiction afin de permettre la mise sur pied de programmes de redressement progressif.

Actions non-juridiques, civiles ou communautaires

. Les commissions des droits de la personne

À l'heure actuelle, la Commission canadienne des droits de la personne est habilitée à instruire les plaintes ressortissant au gouvernement fédéral. Pour ce qui est des indicents à portée provinciale, la plupart des provinces disposent elles aussi d'une commission des droits de la personne. Il peut être difficile de décider si un incident raciste relève de la compétence du gouvernement fédéral ou de celle de la province. Par ailleurs, certaines commissions provinciales semblent être investies de pouvoirs plus vastes que les autres en vertu de la loi les constituant. En prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle Charte des droits et libertés, il est recommandé que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces en vue d'amalgamer les commissions des droits de la personne en un tout dont chacune des parties aurait le même mandat et la même sphère de compétence.

En outre, il conviendrait d'augmenter le nombre de fonctionnaires chargés des droits de la personne et de renseigner le public sur les moyens de communiquer avec eux afin d'améliorer l'accessibilité aux services.

. Les recours collectifs et personnels

L'Ontario et la Colombie-Britannique ont entamé le processus d'adoption de mesures législatives qui permettront de poursuivre individuellement ou collectivement les particuliers ou les groupes coupables de pratiques racistes en vue de leur imposer de fortes amendes.

On peut douter que ces mesures soient très utiles dans la pratique, surtout si l'on considère le coût élevé des actions en justice et les inconvénients que poserait la mise en application des jugements rendus, particulièrement dans le cas d'une organisation qui n'est en réalité qu'une façade dissimulant un groupement raciste. Il y a lieu de se demander quel effet aurait l'imposition d'une forte amende sur une telle organisation, quand on sait qu'elle n'aurait qu'à changer de nom pour reprendre ses activités.

Il reste que dans certains cas, l'application de pareilles lois pourrait donner de bons résultats. Il serait donc souhaitable qu'on en adopte dans tout le pays, quitte à laisser à chacun le soin de décider si intenter une action civile vaut le temps, l'argent et les efforts qu'on y consacre.

· Effort de sensibilisation

Si nous voulons vraiment combattre le racisme, il faut d'abord et avant tout viser loin et commencer par sensibiliser la population au pluralisme du pays et aux us et coutumes des divers groupes ethniques qui le composent. Les policiers devraient être les premiers visés par cette campagne de sensibilisation puisque, comme nous l'avons déjà dit, ils constituent souvent les premiers représentants des forces de l'ordre auxquels les membres des groupes ethniques ont affaire et que, de ce fait, ils doivent savoir comment se comporter avec eux.

Les écoliers constituent un autre groupe cible tout aussi important. Il est recommandé qu'en vertu de leur compétence en matière d'éducation, les gouvernements provinciaux introduisent comme matière obligatoire dans nos écoles primaires et secondaires des programmes d'enseignement multiculturel. À long terme, l'éducation de la jeunesse représente sans doute la meilleure façon d'améliorer le climat dans lequel nous vivons. Il serait en effet très difficile de faire la même chose avec des adultes. Même en faisant appel à la publicité postale directe, à la radio, à la télévision et à la presse, il est douteux qu'on puisse vraiment toucher ceux qui auraient le plus besoin d'être éclairés sur le sujet.

Il est donc important que les jeunes puissent commencer à prendre conscience de la réalité multiculturelle du pays dès l'école où, grâce aux lois sur l'enseignement obligatoire, on peut espérer finir par rejoindre tout le monde.

· Les comités municipaux de relations interraciales

En plus d'avoir été la première à mettre sur pied une escouade ethnique, la ville de Toronto a innové en instituant au niveau municipal un comité des relations interraciales pour faire face à l'augmentation des incidents raciaux. Le comité du Grand Toronto est présidé par M. Dan Hill. Le maire de North York a imité quelque temps après le geste de son homologue torontois.

Le Canada possède maintenant quatre comités du genre. En effet, outre ceux que nous venons de mentionner, il y en a un à Winnipeg et un autre à Vancouver. Si l'on se fie à l'exemple de Toronto, où les tensions raciales commencent à s'apaiser, on peut prévoir que les autre villes qui viennent tout juste de mettre sur pied des comités connaîtront des résultats aussi encourageants. Il est donc recommandé que les grands centres urbains établissent leurs propres comités de relations interraciales.

Afin que les comités en question puissent obtenir auprès de la population les résultats escomptés, il est en outre recommandé qu'il leur soit alloué un budget à la mesure des responsabilités civiques qu'ils ont acceptées et qu'ils puissent prendre des sanctions, par exemple imposer des amendes ou recommander des poursuites, si leurs directives ne sont pas suivies.

· Liberté religieuse

Lorsqu'on parle de racisme, on en vient tout naturellement à aborder la question de la religion. Certains n'y voient aucun rapport avec le racisme, puisque plusieurs groupes raciaux peuvent pratiquer une même religion. Toutefois, il faut admettre que certains ont une religion qui leur est propre et tendent à considérer comme raciste tout acte les empêchant d'en respecter les croyances. Qu'il suffise de citer en exemple le peuple juif, les sikhs, les musulmans et même les catholiques, à l'époque où leurs pratiques étaient assimilées au peuple canadien-français, ou encore les Irlandais, à différents moments de l'histoire où ils ont été la cible d'actes de racisme.

Le Canada ayant été à l'origine un pays chrétien, il a édicté des lois telles que la Loi sur le dimanche, et adopté des fêtes légales, comme Noël et Pâques, forçant ainsi des gens d'autres appartenances religieuses à observer des fêtes qui leur étaient étrangères. Comme de plus en plus de Canadiens n'observent pas les fêtes chrétiennes, nous proposons en premier lieu d'abroger les lois fédérales et provinciales sur le dimanche et de les remplacer pas des lois ouvrières qui obligeront les employeurs à accorder à leurs employés au moins une journée de congé par semaine. En second lieu, nous proposons, au lieu d'imposer comme fêtes légales des fêtes religieuses comme Noël et le Vendredi Saint, d'accorder aux employés un nombre minimum de congés par année qui seront laissés à leur libre choix et considérés au même titre que les fêtes légales. Ainsi, les juifs seraient libres d'observer le Rosh Hashana et le Yom Kippour sans craindre que leurs employeurs ne retranchent de leur paye les jours où ils se seront absentés de leur travail. Il en serait de même pour les personnes d'autres appartenances religieuses.

Certains employés qui observent des pratiques religieuses difficiles à comprendre se sont retrouvés en conflit avec leur patron. C'est le cas des sikhs, qui ont été obligés de porter des casques protecteurs au travail et ce, à l'encontre de leur religion, qui exige le port du turban. De même, les musulmans pratiquants ont besoin qu'on les autorise à interrompre leur travail pendant quelques instants, au moins une fois par semaine, pour faire leurs prières. Dans le cas où l'observance de ces préceptes religieux ne met pas les autres travailleurs en danger et qu'elle peut s'intégrer facilement à l'horaire sans déranger le travail des autres, il ne faudrait pas accepter que se produisent de pareils conflits. Aussi, y aurait-il lieu de modifier les lois fédérales et provinciales sur les normes d'emploi afin d'y incorporer des règlements interdisant à un employeur de s'opposer aux pratiques religieuses de ses employés.

Les fonctionnaires, et plus particulièrement les agents de police, devraient être mis au courant de toutes les nouvelles pratiques religieuses qui commencent à se faire jour au Canada et apprendre à reconnaître et à respecter les lieux du culte, de façon à ne pas violer, intentionnellement ou non, les convictions religieuses de qui que ce soit.

Des difficultés pourraient cependant surgir quand on pense, par exemple, à certains préceptes religieux qui choquent les moeurs de notre société. C'est le cas des Témoins de Jéhovah, qui refusent toute transfusion de sang, tant pour eux-mêmes que pour les membres de leur famille. Un peu partout, des lois permettent maintenant au gouvernement de s'opposer au respect de pareilles croyances lorsque celles-ci mettent en danger la vie d'une personne autre que celle donnant les instructions au médecin. Aussi les législateurs doivent-ils veiller, en élargissant les lois touchant le respect des croyances religieuses, à ne pas enfreindre les droits des autres individus.

· La propagation du racisme par les médias

Au sujet du racisme organisé, on s'est beaucoup plaint de l'attention injustifiée que les médias portent à des groupes tels que le Ku Klux Klan et le Parti nazi par le truchement des journaux, de la radio et de la télévision. C'est justement parce que les déclarations de ces groupes et l'image qu'ils projettent impressionnent vivement le public que les médias aiment à s'en servir pour faire mousser la vente de leurs journaux ou revues, ou encore pour s'attirer des spectateurs ou des auditeurs. En fin de compte, ils donnent à ces groupes le moyen de répandre leur propagande haineuse auprès d'un auditoire beaucoup plus vaste que celui qu'ils parviendraient par eux-mêmes à réunir.

Grâce à la place de choix qu'ils se voient ainsi accorder, les groupes racistes s'entourent d'une aura de respectabilité qu'ils ne parviendraient sans doute jamais à obtenir autrement et ont la possibilité d'attirer en grand nombre de nouveaux adhérents. Malgré des demandes répétées, les médias tardent à réagir en cessant d'octroyer à ces groupes une importance qu'ils ne méritent pas.

Il est donc proposé d'accorder au C.R.T.C. le pouvoir de révoquer le permis de diffuser d'une station de radio ou de télévision sur la preuve que celle-ci accorde un temps d'antenne ou une importance excessives à des groupes racistes.

En ce qui a trait aux journaux et aux revues, il est proposé de constituer un conseil de surveillance qui disposerait des mêmes pouvoirs et exercerait les mêmes fonctions que le C.R.T.C. La liberté de la presse est sans doute importante et mérite tout notre respect, mais il ne faudrait pas non plus que les groupes racistes puissent s'en servir pour manipuler les médias. Depuis la publication du rapport de la commission Kent, une première série de mesures a été prise au pays, montrant que les Canadiens sont prêts à accepter les lois qui obligeront les médias à prendre leurs responsabilités face au public.

· Agents chargés des relations interraciales

Notre exposé sur les interactions avec les services administratifs serait incomplet si nous ne traitions pas du problème que pose l'ache-

minement des plaintes concernant des actes racistes. Certains organismes gouvernementaux ont déjà nommé des agents des relations interraciales qui sont chargés de recevoir les plaintes des victimes de racisme et de trouver sans cesse des moyens d'améliorer les relations de l'organisme qu'ils représentent avec la communauté multiculturelle du Canada. Les forces policières sont parmi les premières organisations à avoir créé de tels postes dans certains de leurs services, et il est recommandé que le mouvement soit généralisé. Il est en outre recommandé que les organismes fédéraux et provinciaux ainsi que les administrations municipales créent des postes similaires pour s'occuper des questions raciales.

Enfin, comme les entreprises privées parvenues à une certaine taille ont besoin de conseils sur l'attitude que doivent adopter leurs administrations face aux questions raciales, il est recommandé de faire des lois obligeant celles qui comptent plus d'un nombre déterminé d'employés, à mettre sur pied un bureau des relations interraciales.

. "Controntation Games"

La Ligue des droits de la personne de l'Alliance B'nai Brith du Canada a, grâce à une subvention de Wintario, mis sur pied un programme de lutte contre le racisme connu sous le nom de "Confrontation Games". Il s'agit de présenter aux participants de petits enregistrements vidéo montrant des scènes de racisme plus ou moins poussées et de les amener à faire dans le cadre du débat qui suit des rapprochements avec les situations qu'ils vivent tous les jours. Le programme, qui s'adresse aux éducateurs, a suscité des réactions favorables en Ontario, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba. On songe maintenant à l'utiliser auprès de la même clientèle, mais dans l'Ouest canadien.

Étant donné le succès que ce programme a remporté jusqu'à présent, il serait bon que les organismes gouvernementaux versent des subventions visant l'élaboration de programmes semblables pour tous les types de professions.

. Rencontres et dialogues communautaires

Dans certains centres urbains, et aussi dans le cadre des programmes institués par les comités municipaux de relations interraciales, on invite des représentants de la Ligue des droits de la personne à se rendre dans des quartiers où les relations raciales sont tendues pour encourager les groupes antagonistes à amorcer le dialogue. Ce dialogue a énormément de valeur, car il donne aux participants la possibilité de voir ceux contre qui ils en ont sous un nouveau jour, c'est-à-dire comme des personnes humaines ayant tout comme eux des valeurs.

Par conséquent, nous recommandons aux municipalités d'encourager l'organisation régulière de pareilles rencontres, dans des endroits faciles d'accès comme les centres communautaires et les écoles, et sous les auspices des leaders communautaires, par exemple les membres des comités municipaux de relations interraciales.

· Programmes de redressement progressif

Nous avons déjà parlé de ces programmes dans le chapitre traitant de la police, du système judiciaire et carcéral et du service des libérations conditionnelles. Il existe à tous les niveaux de gouvernement des conseils et des commissions dont les membres sont choisis parmi le grand public. Par conséquent, si nous voulons qu'ils reflètent dans leur composition le multiculturalisme canadien et qu'il y circule des idées pluralistes de façon à prévenir le racisme, il y aurait lieu de mettre sur pied des programmes de redressement progressif qui veilleront à assurer une représentation harmonieuse de tous les Canadiens au sein de ces groupes.

En outre, il y aurait lieu pour le gouvernement de repenser ses pratiques d'embauchage, de telle sorte que dans aucun de ses services administratifs, on ne refuse un emploi à qui que ce soit en raison de ses origines raciales.

· Lois périmées

Enfin, dans notre débat sur les façons de rendre les lois du pays plus aptes à prévenir le racisme, il ne faut pas oublier ces lois qui sont périmées au point d'être racistes en soi et qu'on devrait faire disparaître au plus tôt des recueils de lois, qu'elles soient appliquées ou non.

Ainsi, il existe encore au Québec une loi interdisant les temples bouddhistes. Elle a dû être adoptée pendant la Seconde Guerre mondiale, quand les Canadiens d'origine japonaise étaient envoyés dans des camps de détention, dans l'intention de décourager les "ennemis étrangers" qui auraient cherché à demeurer dans la province. Il va de soi qu'une telle loi n'a plus aucune raison d'être.

De même, un grand nombre de municipalités possèdent encore des règlements décrétant un couvre-feu pour certains groupes raciaux, par exemple les Indiens et les Noirs. Naturellement, nous ne craignons pas qu'ils soient appliqués de nos jours; mais qui sait, il ne faudrait pas qu'ils puissent jamais servir à assouvir des haines raciales s'il advenait qu'une personne ayant de pareilles propensions prît le pouvoir.

Conclusion

Nous avons essayé, de façon très simple, de traiter des solutions qu'offrent au problème du racisme le droit criminel, le système judiciaire, le droit civil et d'autres recours non juridiques.

Les propositions que nous avons faites font ressortir les secteurs où une intervention s'impose. Dans la plupart des cas, il faudra adapter le droit, et plus particulièrement le droit criminel, mais, soulignons-le de nouveau, ces seules mesures ne parviendront pas à régler le problème du racisme. Nous espérons que ceux qui commettront des actes racistes ou entretiendront des sentiments racistes le feront pour la

plupart involontairement, et seulement parce qu'ils n'auront pas pris le temps d'analyser ce qui se passe en eux.

Nous espérons aussi qu'en faisant adopter des lois antiracistes, les administrations fédérales, provinciales et municipales encourageront les membres des collectivités qu'ils dirigent à s'interroger sur leur attitude à l'endroit de leurs concitoyens et à remettre en question leurs comportements qui sont teintés de racisme. En fin de compte, une seule voie s'offre à nous: prêcher par l'exemple.

Des races et des lois

par

Usha Prashar
Directrice du Runnymede Trust
Runnymede (Angleterre)

"Le Political and Economic Planning Report d'Angleterre dit que la loi constitue une déclaration sans équivoque d'un principe d'intérêt public; la loi appuie ceux qui la respectent en faisant pression sur la société; la loi protège les minorités et leur offre un recours; ce faisant, la loi pourvoit au règlement paisible et ordonné des griefs et à la réduction des tensions; la loi neutralise les préjugés en décourageant les comportements par lesquels ils se manifestent."

Introduction

Nous abordons ici un sujet à la fois complexe et controversé: le recours aux lois pour lutter contre la discrimination raciale ou, en termes plus positifs, le recours aux lois pour promouvoir l'égalité des chances et du traitement sans égard à la race. Nous allons retracer l'évolution des lois établies en ce sens au Royaume-Uni et en examiner les répercussions et les limites. Nous allons faire valoir que l'action de ces lois ne peut se faire sentir dans le vide et qu'elles ne peuvent atteindre le but visé que si certaines conditions sont remplies au préalable.

Contexte

Pour bien comprendre l'état des relations interraciales au Royaume-Uni de même que l'évolution des lois qu'on y a adoptées à cet égard, il faut d'abord tenir compte de l'histoire et du statut légal de ses minorités raciales. Or, le facteur le plus marquant de la politique du gouvernement en matière de relations interraciales a été la crainte du racisme blanc et son principal instrument, le contrôle de l'immigration.

Les réfugiés juifs venus en Grande-Bretagne au XIXe siècle pour échapper aux persécutions dont ils étaient victimes en Europe de l'Est étaient des étrangers, certes, mais qui plus est, ils formaient un groupe qui se distinguait à la fois par son origine ethnique et par sa religion. Aussi l'arrivée d'un petit nombre d'immigrants juifs a-t-elle suscité des réactions extrêmement hostiles et donné lieu à une campagne franchement antisémite. Avec l'adoption de la Loi de 1905 sur les étrangers (Aliens Act 1905) visant à restreindre l'immigration juive, le but de la campagne était largement atteint. La Loi de 1914 (Aliens Restriction Act 1914), qui remplaça celle de 1905, permit d'exercer un contrôle encore plus strict sur l'admission des étrangers pendant la guerre, de même que sur leurs activités et leurs déplacements. Plus près de nous, l'arrivée dans les années 50 d'immigrants asiatiques et antillais qui se distinguaient tant par leur culture peu familière que par la couleur de leur peau suscita à nouveau certains sentiments racistes. Mais comme ces immigrants du Nouveau Commonwealth permettaient de remédier à la pénurie de main-d'oeuvre qui se faisait sentir à cette époque et que la demande de main-d'oeuvre non qualifiée et semi-qualifiée était de beaucoup supérieure à l'offre, les nouveaux venus rencontrèrent très peu de résistance dans les milieux ouvriers, si bien que la croissance des sentiments racistes se heurta au désintéressement, voire à la réprobation. Cependant, il fallut bien dans les années 60 se rendre à l'évidence qu'il y avait effectivement un problème, et la réaction initiale du gouvernement fut tout aussi défensive et négative qu'elle l'avait été par le passé. La Loi sur les immigrants du Commonwealth (Commonwealth Immigrants Act) destinée à limiter le flot de l'immigration noire, fut adoptée en 1962, et à partir de ce moment l'attitude du public témoigna d'une ambivalence de plus en plus marquée. Par la suite, la Loi de 1968 sur les immigrants du Commonwealth (Commonwealth Immigrants Act 1968) retira à tous les détenteurs de passeport britannique, sauf ceux qui avaient un "lien étroit" avec le Royaume-Uni, le droit d'entrer au pays et

de s'y établir. Étaient considérés comme ayant un "lien étroit" ceux qui étaient nés au Royaume-Uni, ceux qui avaient un parent ou un grand-parent né au Royaume-Uni, ou encore ceux qui étaient citoyens naturalisés ou inscrits. On voulait ainsi préserver aux colons blancs de l'Afrique orientale leur droit d'entrée en Grande-Bretagne. Le projet de loi fut déposé et adopté en l'espace de trois jours. La loi de 1962 et celle de 1968 furent ensuite remplacées par la Loi de 1971 sur l'immigration (Immigration Act 1971), laquelle sert actuellement de cadre législatif pour contrôler les admissions au pays. En vertu de cette loi, seuls ceux à qui on reconnaît une appartenance directe à la mère-partie ont le droit de faire de la Grande-Bretagne leur lieu de résidence. Les plus touchés sont donc les Noirs du Nouveau Commonwealth qui n'ont ni parents ni grands-parents nés en Grande-Bretagne.

Il est généralement admis que la Grande-Bretagne est maintenant trop petite et surpeuplée pour qu'on y admette des nouveaux venus - à moins que ce ne soient des Blancs. Par contre, on estime que la discrimination raciale est source de gaspillage économique et de division sociale, qu'elle nuit aux relations internationales et même qu'elle pèche contre la morale. Ainsi, les gouvernements qui se sont succédés à la barre ont eu comme principe qu'il fallait interdire aux Noirs du Nouveau Commonwealth l'accès à la Grande-Bretagne, mais qu'il fallait accorder un traitement équitable à ceux qui s'y trouvaient déjà. Toutefois, cette attitude porte à conclure, de façon générale, que si l'immigration noire constitue une menace, il doit en être ainsi de la minorité noire vivant en Grande-Bretagne. La législation britannique a donc deux visages, l'un négatif, l'autre positif, mais l'hostilité qui se dégage des lois régissant l'immigration tend à infirmer la législation en matière de relations interraciales.

On ne saurait négliger l'importance du contexte dans lequel ont évolué les lois visant à enrayer la discrimination. Il convient également de souligner que, lorsque les lois relatives à l'immigration font une distinction entre les races tant par le but visé que par l'effet obtenu, il devient difficile de persuader employeurs, travailleurs et quiconque de traiter autrui sans considération de race. De même, lorsque les lois régissant la nationalité offrent à un groupe de personnes une pseudo-citoyenneté, qui leur impose au même titre qu'à leurs concitoyens les obligations d'allégeance et de loyauté à la Couronne britannique, tout en leur refusant les même droits en raison de leur statut de non-appartenance, il est d'autant plus probable que les programmes d'égalité raciale, aussi bien pensés et énergiques fussent-ils, n'inspirent pas toute la confiance voulue. Et pourtant, c'est bien ce qui se passe à l'heure actuelle, et il faut reconnaître au départ que l'efficacité des lois en matière de relations interraciales a été affaiblie par les tensions et les contradictions qui les opposent aux lois régissant l'immigration et la nationalité.

La législation en matière de relations interraciales et la notion d'égalité

Les lois en matière de relations interraciales on été votées malgré une opposition vigoureuse et un appui mitigé de la part du public.

En adoptant une loi destinée à promouvoir activement l'égalité, la Grande-Bretagne brisait avec la tradition de neutralité et de passivité qui avait jusqu'alors marqué son système juridique. Seule société moderne à ne pas s'être dotée d'une constitution écrite ou d'une charte des droits qui garantisse à tous la protection égale de la loi, elle se lançait résolument sur cette voie. Elle tentait à la fois d'influencer le comportement et les attitudes de la société par une déclaration officielle voulant que toute personne soit traitée selon son mérite individuel, sans considération de race ou de couleur, et de prévoir un recours juridique efficace pour remédier aux pratiques discriminatoires les plus injustes et les plus dégradantes. La loi sur les relations interraciales représentait effectivement un changement radical du fait qu'elle s'appliquait à une foule de situations où l'on considérait jusqu'alors que la discrimination était inévitable. Elle exigeait notamment le respect de normes rationnelles et objectives dans toutes les situations ayant trait par exemple au recrutement, à l'avancement, à la vente immobilière et à la prestation de services.

Les arguments contradictoires que l'on avançait relativement à l'intervention du législateur dans la lutte contre la discrimination raciale reflétaient des divergences de vues considérables, tant sur le plan intellectuel que moral. L'égalité des races, la nature de l'homme et son comportement en société, les conséquences de ces questions sur la politique gouvernementale, les limites à imposer au pouvoir du législateur et le choix des modalités législatives qui allaient permettre de s'attaquer avec efficacité aux problèmes de discrimination étaient autant de sujets qui divisaient l'opinion publique. Or, c'est en examinant la façon dont on a résolu ces questions qu'il devient possible d'évaluer les différentes lois qui, l'une après l'autre, ont régi les relations interraciales.

Arrêtons-nous en premier lieu à la notion d'égalité: les hommes se distinguent les uns des autres par des différences innombrables, mais ils doivent être considérés égaux aux fins de l'exercice du gouvernement et de la représentation politique. Cette conception des hommes comme étant fondamentalement égaux malgré les nombreuses différences qui les séparent est au coeur même de la pensée libérale et démocratique occidentale. Deuxièmement, les impératifs de la société industrielle moderne militent aussi en faveur du principe de l'égalité des races ou, inversement, du rejet de la discrimination raciale, moralement inadmissible. L'avènement de la société industrielle urbaine a donné lieu à une demande sans cesse croissante en vue d'obtenir une main-d'oeuvre qualifiée et mobile, exerçant des fonctions aussi différentes que changeantes. D'où la nécessité d'ouvrir l'accès aux diverses professions à tous ceux qui font preuve de talent. Ainsi, ce qui était autrefois un principe moral, c'est-à-dire l'égalité des chances basée sur le mérite individuel, est devenu une nécessité économique et sociale. Troisièmement, ce processus d'industrialisation a fait ressortir la malléabilité de l'homme, les inégalités entre les êtres découlant non plus de leur infériorité ou de leur supériorité innée, mais de leurs conditions de vie inégales. À partir du moment où l'on fera disparaître les inégalités entre les différents milieux dans

lesquels ils naissent et vivent, les hommes seront en mesure de réaliser leur véritable potentiel. Si l'on accepte cette notion d'égalité, il devient impensable de rejeter certaines personnes uniquement parce qu'elles sont nées à l'étranger ou de parents étrangers, ou parce qu'elles appartiennent à un groupe culturel en particulier.

La supériorité culturelle est tout aussi indéfendable comme thèse que celle de la supériorité raciale. Les cultures sont tout simplement différentes. De plus en plus, on en vient à conclure non seulement que les différences culturelles ne doivent pas être soumises à des jugements de supériorité ou d'infériorité, mais en termes plus positifs, qu'elles méritent (à moins d'être complètement anormales) un respect égal dans une société pluraliste. Ce respect est un élément essentiel de la vie moderne eu égard au contexte international actuel, où des sociétés dont la culture diffère sensiblement de celles des pays d'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord ont acquis un certain pouvoir politique, et eu égard à la nature changeante du dialogue Nord-Sud[1]. Dans une société pluriculturelle, l'égalité des chances apparaît comme un objectif par trop restreint si elle ne s'accompagne d'un respect égal pour ses diverses composantes. C'est un tel raisonnement d'ailleurs qui faisait dire à Roy Jenkins que l'intégration raciale n'implique pas que les immigrants doivent sacrifier

> leur culture et leurs caractéristiques nationales. Je ne pense pas que nous ayons besoin dans ce pays d'un melting-pot qui nous transformerait tous et chacun en autant de reproductions tirées du moule de l'Anglais typique, imaginé par quelque visionnaire. Par intégration, donc, j'entends non pas ce processus niveleur qu'est l'assimilation mais bien plutôt égalité des chances et diversité culturelle dans un climat de tolérance mutuelle.

Quatrièmement, il se peut que certaines portes soient fermées à un groupe de personnes en particulier, comme conséquence indirecte de leur origine nationale ou de leurs caractéristiques culturelles, sans qu'on ait délibérément voulu leur faire subir un traitement discriminatoire. On conçoit facilement, par exemple, que certains types d'emplois exigent la connaissance de l'anglais ou de la géographie locale ou encore qu'une municipalité fixe un certain temps de résidence comme condition d'admissibilité au logement public. Il se peut que certaines de ces conditions soient inadmissibles pour des motifs autres que la discrimination raciale. Un test d'aptitude, par exemple, peut être un obstacle inutile en ce sens qu'il ne mesure pas objectivement l'aptitude à satisfaire aux exigences du poste. S'il s'avère, après examen approfondi, que l'application de certaines conditions favorise au départ la majorité au détriment des minorités, il serait injuste d'insister sur le maintien du statu quo à moins de pouvoir en démontrer le bien-fondé indépendamment de toute autre considération.

Enfin, le principe de l'égalité des races comporte un autre élément, plus radical celui-là, soit la notion d'égalité des changes. Or, l'égalité des chances exige non seulement que personne ne se voit refuser l'accès à un emploi, à un logement ou à un bien pour des motifs autres que ceux qui sont appropriés et raisonnables dans les circonstances, mais que, pour être acceptables, les critères d'admissibilité doivent permettre aux personnes de tous les milieux sociaux d'avoir les unes comme les autres autant de chances d'y satisfaire. Si, pendant des dizaines d'années, les membres des minorités raciales ont eu à souffrir de discrimination ou d'autres désavantages dans les domaines de l'éducation, du logement et de l'emploi, de sorte qu'ils sont peu scolarisés, mal logés et mal payés, il ne suffit pas d'éliminer les obstacles discriminatoires et de proclamer que, dorénavant, les mêmes chances seront offertes à tous, sans distinction et sans restriction aucune. Ce n'est pas ainsi que l'on parviendra à l'égalité des chances car, si une personne ne se trouve pas exclue du simple fait d'appartenir à une minorité quelconque, il subsiste néanmoins un lieu de cause à effet entre son appartenance à cette minorité et le fait qu'elle soit démunie sur le plan financier ou scolaire. Parce qu'ils n'auront pas les ressources économiques, scolaires et psychologiques voulues, les membres des minorités ne bénéficieront pas de la même considération que les autres lorsqu'ils demanderont un emploi, un logement ou un bien quelconque. S'ils sont défavorisés au départ à cause de leur pauvreté ou de leur manque d'instruction, le traitement défavorable trouve sa justification dans les inégalités sociales. D'où la nécessité de rétablir l'équilibre par des réformes en profondeur de façon que les minorités aient véritablement des chances égales[2]. C'est ce qui peut justifier, sur le plan intellectuel, d'offrir des ressources spéciales à ceux qui en ont un réel besoin, car les conditions défavorables dans lesquelles ils vivent contribuent à perpétuer l'inégalité sociale. Dans la mesure où elle n'a pas su garantir l'égalité des chances sans égard à la race, la société se doit de changer d'abord ces conditions défavorables pour atteindre à une égalité véritable.

C'est donc cette notion d'égalité qui a été à l'origine du débat sur le rôle du législateur dans la lutte contre la discrimination raciale. Mais, de toute évidence, le débat a été plus directement influencé par les problèmes d'ordre pratique que soulevait la discrimination raciale.

La Loi de 1965 sur les relations interraciales et l'importance de la discrimination

La première tentative en vue d'adopter une loi interdisant la discrimination raciale dans les endroits publics en Grande-Bretagne remonte à 1951, alors qu'un député travailliste, M. Reginald Sorenson (nommé lord par la suite) déposa un projet de loi en ce sens. Entre 1952 et 1964, Lord Brockway tenta à dix reprises d'obtenir que le Parlement légifère sur la question. Parlant en faveur d'une de ses propositions, Lord Brockway y voyait, premièrement, un modèle pour la nation tout entière, lequel ne manquerait pas d'influencer les attitudes et les pratiques dans d'autres sphères, et deuxièmement, le gage, aux yeux du monde et plus particulière-

ment des nations en voie de développement, que la Grande-Bretagne acceptait le principe de l'égalité pour tous[3].

Au cours des premiers débats sur la question, on revenait constamment à l'importance de l'expérience des États-Unis à cet égard. Quiconque a eu l'occasion de se rendre en Amérique ces dernières années, disait Fenner Brockway (devenu Lord Brockway) en défendant une autre de ses propositions, ne peut douter de l'effet salutaire que pourraient avoir des mesures législatives visant à enrayer la discrimination[4]. À partir de 1960, ces mesures trouvent des adeptes dans les deux partis, et les actes de violence commis contre les Noirs à Londres et à Nottingham en 1958 incitèrent le Parti travailliste à émettre un communiqué dans lequel il exhortait le gouvernement conservateur à rendre illégale la pratique ouverte de la discrimination, en même temps qu'il promettait d'en faire autant s'il était élu. La Loi de 1965 sur les relations interraciales (Race Relations Act 1965) interdisait, dans certains lieux de fréquentation publique, la discrimination fondée sur la race. La Loi contenait en outre des dispositions visant à mettre fin aux restrictions d'ordre racial relativement au transfert d'un bail de location et prévoyait des peines pour incitation à la haine raciale. Ainsi, l'article 6 stipulait que serait coupable d'une offense quiconque publierait ou diffuserait des documents menaçants ou injurieux ou utiliserait dans un endroit public ou lors d'une réunion publique des mots menaçants ou injurieux en vue de provoquer la haine raciale. Une condamnation sommaire en vertu de cet article pouvait entraîner une peine de six mois de prison ou une amende de 200£, ou les deux. Cependant, les poursuites ne pouvaient être engagées qu'avec le consentement du procureur général. L'incitation à la haine raciale constitue l'un des rares délits pour lesquels la législation actuelle en matière de relations interraciales prévoit le recours au droit criminel, car on y voit une atteinte à l'ordre public.

La loi de 1965 créait un Conseil des relations interraciales et un réseau de comités de conciliation chargés, à l'échelle locale, d'étudier les plaintes et de tenter, selon le cas, de régler les différends et d'obtenir dans tout règlement l'assurance qu'il n'y aurait plus de discrimination illégale. Le procureur général était le seul habilité à décider s'il fallait intenter une action civile. Le recours à la conciliation avait été adopté, non pas parce qu'on y voyait une méthode d'application plus efficace, mais bien, au dire d'un porte-parole du gouvernement, Lord Stonham, "pour éviter que la question délicate des relations interraciales ne baigne dans une atmosphère de criminalité"[5]. Le gouvernement espérait que la Loi ne donnerait pas lieu à des poursuites judiciaires et voulait en fait les éviter à tout prix. Les plaintes déposées aux termes de la Loi de 1965 sur les relations interraciales furent peu nombreuses, et une bonne partie d'entre elles dépassaient son champ d'application.

Entre 1965 et 1968, un certain nombre de groupes de pression menèrent une campagne bien orchestrée en vue de donner plus d'ampleur et de force à la loi interdisant la discrimination. C'est pendant cette période que le Comité de planification économique et politique (PEP) entreprit la

première étude systématique visant à déterminer l'ampleur réelle de la discrimination, étude dont les résultats furent publiés en avril 1967[6]. Comme principale constatation, il s'avérait que la discrimination raciale était un problème sérieux et de plus en plus répandu, qui ne se dissiperait pas avec le temps puisqu'il tenait davantage à la couleur qu'au pays d'origine, et qui aggraverait encore davantage les relations interraciales à moins qu'on n'y fasse échec. En outre, le rapport PEP jetait un peu de lumière sur la source du problème. En effet, ceux qui pratiquaient la discrimination le faisaient moins par étroitesse d'esprit, semblait-il, que par crainte des préjugés, réels ou supposés, qu'ils prêtaient aux autres. Ainsi, les auteurs du rapport PEP concluaient que la discrimination raciale en Grande-Bretagne était le fruit du conformisme social; ils y voyaient une forme de préjugé par procuration plutôt que du fanatisme individuel. Par ailleurs, les événements survenus aux États-Unis vers le milieu des années 60 influèrent sur la politique du Royaume-Uni, où l'on craignait des manifestations semblables. Le rapport PEP avait d'ailleurs démontré que pareille menace était loin d'être hypothétique.

Dans son premier rapport annuel, publié en avril 1967[7], le Conseil des relations interraciales décrivait clairement les buts visés par la législation, lesquels étaient directement liés au problème tel qu'il avait été exposé par le PEP. Le Conseil résumait ainsi le rôle d'un texte législatif: il constitue une déclaration sans équivoque de la politique gouvernementale; il fournit un appui à ceux qui sans vouloir pratiquer la discrimination se sentent obligés de le faire par suite des pressions exercées par la société; il offre à la fois protection et possibilité de redressement aux groupes minoritaires; il sert à régler les griefs d'une manière pacifique et ordonnée et à dissiper les tensions; il permet d'atténuer les préjugés en décourageant le genre de comportement où ceux-ci trouvent leur expression.

Par ailleurs, il allait de soi qu'il était tout aussi important de donner à la législation une forme efficace et praticable que d'en définir les objectifs. En octobre 1967, les membres d'un comité présidé par le professeur Harry Street[8] publiaient un rapport dans lequel ils examinaient les différentes options législatives qui s'offraient au Parlement. Après avoir évalué l'efficacité de lois analogues dans d'autres pays, ils faisaient leurs recommandations quant au type de loi qui conviendrait si le Parlement décidait de légiférer en ce sens. Les membres du comité avaient été impressionnés par la méthode d'application utilisée aux États-Unis et au Canada, où les organismes administratifs chargés d'appliquer la loi recouraient à la sensibilisation, à la persuasion et à la conciliation et ne donnaient d'ordres exécutoires qu'en tout dernier ressort. Dans leur rapport, ils accordaient leur appui au prinipe sur lequel repose la législation nord-américaine, à savoir que la loi n'a pas comme but principal de rechercher et de punir les actes discriminatoires, mais qu'elle vise à ce que l'opinion publique fasse échec à la discrimination[9]. Aussi étaient-ils d'avis qu'il conviendrait d'adopter des méthodes semblables en Grande-Bretagne pour assurer la mise en vigueur de la loi.

Les membres du comité reconnaissaient cependant que les commissions nord-américaines n'avaient pas obtenu tous les résultats escomptés en raison, principalement, de leur manque d'autorité et de certaines lacunes d'ordre administratif. À leur avis, ce manque d'autorité venait surtout du fait que les commissions ne pouvaient agir que sur réception d'une plainte, qu'elles n'avaient aucun pouvoir d'assignation, qu'elles étaient incapables d'intervenir lorsqu'un règlement obtenu par conciliation n'était pas respecté, et qu'elles n'étaient pas en mesure d'offrir aux plaignants un recours adéquat. Sur le plan administratif, les membres du comité soulignaient les retards dans le traitement des plaintes, les pressions d'ordre politique, l'acceptation de règlements inadéquats et l'insistance sur la conciliation au détriment d'une application efficace. Bon nombre de ces lacunes, disaient-ils, étaient attribuables au fait que les divers paliers de gouvernement n'avaient pas su appuyer les commissions, notamment sur le plan financier.

Tout en reconnaissant ces faiblesses, les membres du comité estimaient qu'il était possible de les éviter, au Royaume-Uni, en dotant le Conseil des pouvoirs qui faisaient défaut aux commissions nord-américaines. Mais comme nous allons le voir plus loin, ces pouvoirs n'ont pas été attribués au Conseil des relations interraciales établi en 1968. Quant aux lacunes d'ordre administratif, les membres du comité étaient d'avis que le gouvernement pouvait les éviter de par la volonté qu'il mettrait à assurer le succès de son oeuvre[10]. Ils soutenaient avec force que l'efficacité d'un code visant la discrimination raciale ne dépendait pas nécessairement de la qualité du texte, car les mécanismes de mise en oeuvre y étaient au moins pour autant que la loi comme telle[11]. Leurs recommandations tranchaient nettement avec les lois britanniques existantes. Bien que le principe de la conciliation par un organisme administratif ait été admis dès l'adoption en 1965 de la Loi sur les relations interraciales, ni le Conseil ni aucun autre organisme administratif en Grande-Bretagne ne possédait toute la gamme des nouvelles attributions que le comité Street voulait donner au Conseil des relations interraciales.

La Loi de 1968 sur les relations interraciales

La Loi de 1968 sur les relations interraciales (Race Relations Act 1968) entra en vigueur à la fin de 1968, soit 18 ans après que le Parlement britannique fut saisi du premier projet de loi visant à enrayer la discrimination et cinq ans après qu'on eut lancé une véritable campagne afin qu'il se dote d'un programme législatif complet en ce sens. La loi fut votée malgré tout ce qui militait contre son adoption. Pendant que le Parlement poursuivait son étude du projet de loi, les attaques contre l'immigration et les immigrants noirs devenaient de plus en plus acharnées et efficaces. On réussit à faire voter la Loi de 1968 sur les immigrants du Commonwealth (Commonwealth Immigrants Act 1968) en l'espace de trois jours. À cette occasion, Enoch Powell prononça son premier discours controversé dénonçant l'immigration et les immigrants. Les groupes de pression avaient joué un rôle décisif dans l'adoption de cette loi, alors que les minorités raciales de l'époque se composaient en grande partie de

nouveaux immigrants qui ne pouvaient guère revendiquer un traitement équitable ni s'attirer les sympathies. La population était peu consciente des diverses formes de discrimination raciale ou de leur importance. Le principe selon lequel tous les hommes sont égaux n'avait pas été consacré ni dans une constitution ni de quelque autre façon. D'après Lester et Bindman, "le processus qui a abouti à la législation sur les relations interraciales avait ceci de particulier qu'il donnait suite aux pressions voulant que le législateur donne le ton avant même que le problème de la discrimination raciale ne s'aggrave encore davantage; ainsi, il ne s'agissait pas uniquement de remédier à des difficultés existantes ni de se porter à la défense d'intérêts légitimes qui auraient été menacés"[12].

La Loi de 1968 sur les relations interraciales venait abroger l'article de la loi de 1965 qui interdisait la discrimination dans les lieux de fréquentation publique et y substituer d'autres dispositions. Cette nouvelle loi avait un champ d'application plus vaste, puisqu'elle visait une multiplicité de situations: emploi, logement, prestation de biens, d'installations et de services au public, publication ou affichage d'annonces ou d'avis discriminatoires. En outre, la loi de 1968 modifiait l'organisation du Conseil des relations interraciales en augmentant le nombre de ses membres et en élargissant son mandat. Le Conseil et ses neuf comités de conciliation régionaux devaient enquêter sur toutes les plaintes de discrimination illégale sauf les plaintes liées à l'emploi qui, le cas échéant, devaient être réglées grâce aux mécanismes déjà en place dans le milieu de travail et approuvés par le secrétaire d'État à l'Emploi.

Les plaintes de renvoi fondé sur la race étaient soumises à un tribunal du travail, tout comme les cas de renvoi injuste. En ce qui concerne les plaintes relatives à l'emploi, les mécanismes étaient différents, car la plus importante fédération d'employeurs, la Confederation of British Industry, et celle qui regroupait les syndicats de travailleurs, le Trades Union Congress, s'étaient d'abord opposées à la législation en matière de race. Les deux fédérations avaient fini par accepter que les dispositions de la Loi s'appliquent à l'emploi, mais à condition que soit respecté le processus en place pour le règlement des différends. Cette solution de compromis prévoyait qu'on ait d'abord recours au processus retenu au niveau des relations de travail pour ensuite s'en remettre à l'appareil gouvernemental lorsque les parties ne réussissaient pas à s'entendre sur un règlement.

De plus, le Conseil pouvait procéder à une enquête lorsqu'il avait des raisons de croire qu'une personne avait été victime de discrimination, même s'il n'avait pas reçu de plainte à cet effet. Lorsque le Conseil ou un de ses comités de conciliation était d'avis qu'il y avait effectivement eu discrimination illégale, il essayait d'obtenir soit le dépôt d'une plainte soit l'assurance que la chose ne se reproduirait plus, ou les deux. Advenant l'échec du processus de conciliation, le Conseil était seul habilité à intenter des poursuites judiciaires afin d'obtenir une déclaration de même que des dommages-intérêts pour la victime et une injonction visant à faire cesser la discrimination illégale. La loi de

1968 créait, en outre, la Commission des relations communautaires dont l'activité viendrait compléter celle du Conseil des relations interraciales. Cette commission avait pour tâche de promouvoir des relations harmonieuses au sein de la collectivité, de coordonner l'action entreprise en ce sens à l'échelle nationale et de conseiller le ministre de l'Intérieur (Home Secretary) sur les questions qu'elle jugerait de son ressort.

Il serait impossible de donner une mesure quantitative de l'effet qu'a eu dans la pratique la loi de 1968. Mais le Livre blanc sur la discrimination raciale publié en 1975 en décrivait les réalisations en ces termes[13]: "...de manière générale, la loi a eu un important effet déclaratoire et elle est venue prêter appui à ceux qui s'opposent à la discrimination mais qui, en l'absence d'une loi en ce sens, se sentiraient obligés de céder aux pressions exercées par la société. Elle a également réussi à enrayer en grande partie les formes de discrimination raciale les plus flagrantes et les plus grossières. On ne voit pratiquement plus d'annonces ni d'avis discriminatoires dans les journaux ni sur les tableaux d'affichage public. On a fait disparaître, à toutes fins pratiques, les clauses discriminatoires des règles concernant l'assurance et les autres questions financières, comme on s'apprête à le faire pour les baux de location. Il arrive maintenant moins souvent qu'un employeur refuse systématiquement d'embaucher des personnes de couleur, et un certain nombre de ces travailleurs ont même accédé à des emplois plus avantageux."

Dans la pratique, on avait relevé certaines faiblesses dans la loi de 1968 quant à son champ d'application et aux modalités prévues pour sa mise en vigueur. Premièrement, la discrimination, telle qu'elle était définie dans la Loi, c'est-à-dire le fait d'accorder un traitement moins favorable à une personne en raison de sa couleur, de sa race ou de son origine ethnique ou nationale, était chose difficile à prouver. La Loi ne s'appliquait pas aux situations attribuables à des pratiques discriminatoires antérieures non plus qu'à la discrimination "institutionnelle" involontaire. Pour les auteurs du Livre blanc, la loi ne devait pas s'attaquer uniquement à la discrimination pratiquée ouvertement, mais elle devait aussi interdire les pratiques qui, tout en étant justes sur le plan purement théorique, n'en étaient pas moins discriminatoires tant par leur application que par leurs conséquences[14]. Deuxièmement, étant donné que, dans la majorité des cas, le Conseil des relations interraciales ne pouvait intervenir qu'en réponse à une plainte, il lui était impossible de mener une campagne systématique pour lutter contre les pratiques discriminatoires. Parce qu'il n'avait pas les pouvoirs voulus pour enquêter sur les présumés cas de discrimination et y donner suite, le Conseil ne pouvait s'acquitter convenablement de son mandat. La condition voulant que toutes les plaintes soient instruites par le Conseil des relations interraciales ou par l'un de ses comités de conciliation et le fait que la personne qui estimait avoir été victime de discrimination raciale n'avait pas directement accès au processus judiciaire présentaient un double désavantage. D'une part, l'organisme de réglementation se trouvait ainsi détourné de son rôle essentiel sur le plan stratégique et, d'autre part, bon nombre de plaignants étaient mécontents des résultats obtenus pour leur compte au

moyen de procédés qu'ils jugeaient trop lourds, inefficaces ou imbus de paternalisme. Troisièmement, comme son mandat ne l'autorisait pas à ordonner qu'on lui fournît les renseignements dont il avait besoin, le Conseil devait s'en remettre aux témoignages des plaignants ou à la bonne volonté des personnes en cause. Il avait été espéré que les dispositions spéciales destinées à assurer l'application de la Loi dans le domaine de l'emploi favoriseraient l'établissement de mécanismes adoptés volontairement, mais il n'en fut rien, car le processus de règlement en place dans ce secteur s'était avéré d'un maniement difficile. Quatrièmement, le Conseil n'était pas habilité à exiger que l'on mette un terme à une pratique discriminatoire jugée illégale, mais uniquement à obtenir un règlement et une assurance qui fût de nature à satisfaire le plaignant. Par ailleurs, les sommes versées à titre d'indemnités avaient jusqu'alors été peu élevées: en 1974, elles s'échelonnaient entre 2£ et 150£, la médiane étant de 25£. Enfin, il était difficile d'obtenir une injonction aux termes de la loi de 1968. Non seulement le Conseil devait-il prouver que le défendeur avait enfreint la loi et qu'il était susceptible de l'enfreindre de nouveau à moins qu'on l'en empêchât, mais il devait aussi démontrer que celui-ci s'était déjà livré à des pratiques de même nature ou de nature similaire.

Outre ces faiblesses, on se rendait également à l'évidence que, à quelques exceptions près, la Loi avait été inefficace. Selon deux études publiées par le PEP, en juin et en septembre 1974[15], la discrimination apparaissait comme un phénomène fort répandu. Bien que la Loi de 1968 sur les relations interraciales eût été en vigueur depuis six ans déjà, l'étude de septembre 1974 révélait que le recrutement pour les emplois de manoeuvre était fortement marqué par la discrimination: à en juger d'après les examens que devait subir le candidat à un poste de manoeuvre, disaient les membres du PEP, le travailleur asiatique ou antillais aurait fait l'objet de discrimination dans au moins le tiers, peut-être la moitié des cas. Ce qui laissait supposer que chaque année des dizaines de milliers de travailleurs étaient victimes de discrimination en matière d'emploi, même si, en 1973, le Conseil des relations interraciales n'avait reçu que 150 plaintes.

Après avoir passé en revue les dispositions visant l'incitation à la haine raciale dans la loi de 1965, le gouvernement est venu à la conclusion qu'il fallait y apporter des modifications, comme en témoigne cet extrait du Livre blanc: "Un nombre restreint de poursuites ont été intentées en vertu de l'article 6 de la loi de 1965 et aucune n'a été intentée aux termes de l'article 5 de la Loi sur les salles de spectacle (Theatres Act). Au cours des dix dernières années, cependant, on note une évolution marquée dans le style de la propagande raciste, sans doute attribuable en grande partie à l'article 6. Cette propagande a tendance à être moins ouvertement fanatique; loin de chercher à attiser la haine raciale, elle dit vouloir faire oeuvre de sensibilisation et contribuer au débat public. Cette tendance à se dissocier des abus et de la propagande franchement racistes apparaît néanmoins comme un couteau à deux tranchants. Car, le message influera d'autant plus sur l'opinion publique

qu'il sera perçu comme étant modéré et raisonnable. Mais dans une société démocratique, il ne saurait être justifié de porter atteinte à la liberté d'expression, à moins de menace à l'ordre public ou à d'autres libertés fondamentales. Or, dans sa forme actuelle, la Loi sanctionne les injures grossières seulement si elles ont été prononcées dans le but exprès d'engendrer la haine à l'égard de certains groupes en raison de leur origine raciale. Pour le gouvernement, il s'agit là d'une optique par trop restrictive et, comme il considère que l'article 6 ne cerne pas suffisamment la réalité pour constituer une sanction efficace, il a l'intention de s'assurer que, dorénavant, il ne soit plus nécessaire de démontrer qu'on a effectivement voulu inciter à la haine raciale."[16]

À l'encontre des initiatives antérieures, qui toujours étaient influencées par la législation en matière d'immigration, le Livre blanc de 1975 partait de la conviction très nette que les dispositions existantes ne permettaient pas d'atteindre les résultats escomptés; le gouvernement estimait qu'il lui fallait agir dans les plus brefs délais selon "une stratégie plus complète". En 1972, Lester et Bindman faisaient remarquer que, si les objectifs visés par le législateur étaient effectivement réalisés, la jurisprudence américaine qui s'intéresse à supprimer les effets des pratiques discriminatoires antérieures ne serait, fort heureusement, que d'un intérêt purement intellectuel. Sinon, l'expérience des législations américaines prendrait de plus en plus d'importance[17]. Dès 1975, le gouvernement concluait que l'expérience américaine n'était pas sans intérêt sur le plan pratique car, disait-il, les lois peuvent faire échec à la discrimination non seulement dans ses manifestations concrètes, mais jusque dans ses formes[18].

La Loi de 1976 sur les relations interraciales

Les propositions formulées dans le Livre blanc de 1975 se sont concrétisées dans la Loi de 1976 sur les relations interraciales (Race Relations Act 1976), promulguée en juin 1977. Cette loi a eu pour effet d'introduire dans le droit britannique un concept de l'égalité des chances pour tous considérablement élargi. Elle a également dissous le Conseil des relations interraciales et la Commission des relations communautaires, qu'elle a remplacés par la Commission pour la promotion de l'égalité raciale. Investi d'un rôle stratégique de premier plan, la nouvelle commission devait veiller au respect de la loi "dans l'intérêt public"[19] et en fait, bien qu'elle puisse venir en aide aux particuliers dans les cas qui relèvent de sa compétence, sa tâche principale consiste à repérer les pratiques discriminatoires dans les industries, les sociétés commerciales et les établissements, et à y mettre un terme.

La loi de 1976 définit deux types de discrimination raciale: la discrimination directe et la discrimination indirecte. Il y a discrimination raciale directe lorsqu'une personne établit une distinction dans la façon dont elle se comporte avec les gens, en se fondant sur des questions raciales (la couleur, la race, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou les origines ethniques ou nationales). Quant à la discrimination raciale

indirecte, elle désigne les actes qui s'appliquent formellement à tous les groupes raciaux, mais qui sont discriminatoires par l'effet qu'ils ont sur un groupe particulier. Un groupe racial réunit toutes les caractéristiques que nous venons de mentionner. Par exemple, si un employeur fait passer un test aux personnes qui postulent un emploi chez lui et que ce test a pour effet d'éliminer tous les candidats noirs sans pour autant avoir aucun rapport direct avec le rendement au travail, cet employeur se rend coupable de discrimination, quels que soient les motifs qu'il invoque. Par ailleurs, la Loi considère que la ségrégation fondée sur la race constitue un acte de discrimination et prohibe l'usage de représailles contre quiconque a fait valoir les droits que les dispositions de la même loi lui reconnaissent.

La loi de 1976 s'applique à l'emploi, à la formation et aux domaines connexes, à l'éducation, au logement, à la prestation de biens, de services et d'installations et à la publication d'annonces discriminatoires relativement aux activités dans ces secteurs. En général, les dispositions s'appliquent aux actions des ministres et des ministères, mais la Loi comporte une clause d'exclusion qui renvoie aux règles en usage concernant la naissance, la nationalité, l'ascendance et le lieu de résidence des personnes à l'emploi de la Couronne. Les autorités municipales sont également visées par la Loi, qui les engage en outre à s'efforcer à la fois d'éliminer la discrimination raciale fondée sur des motifs illicites et de promouvoir l'égalité des chances et les relations harmonieuses entre personnes appartenant à différents groupes raciaux.

Les moyens prévus pour assurer l'exécution de la Loi sont de deux ordres. D'un côté, différents recours sont offerts aux victimes de discrimination et de l'autre, la Commission pour la promotion de l'égalité interraciale exerce un rôle stratégique. En ce qui concerne les recours individuels, toute personne qui estime avoir été victime de discrimination a le droit d'entamer des poursuites devant un tribunal de comté désigné ou, s'il y a lieu, devant un tribunal du travail. Les plaintes dans le domaine de l'emploi sont adressées aux tribunaux du travail alors que dans tous les autres domaines, on saisit soit les tribunaux de comté, en Angleterre et au Pays-de-Galles, soit les "sheriff courts", qui sont également des tribunaux de comté, mais en Écosse. Les plaintes relatives à l'éducation doivent d'abord être signalées au ministre de l'Éducation avant d'être portées devant un tribunal. Dans des cas précis, les victimes de discrimination peuvent solliciter l'aide de la Commission pour savoir s'il y a lieu d'entamer des poursuites et pour présenter leur cas de la façon la plus efficace possible. À cette fin, on peut d'ailleurs se procurer auprès de la Commission un questionnaire normalisé à faire remplir par la personne soupçonnée d'avoir commis un acte discriminatoire. La Commission peut continuer d'assurer son aide à la victime si elle juge que son cas soulève une question de principe ou qu'il est trop complexe pour être défendu sans aide. Elle est habilitée à engager des poursuites dans les cas de discrimination persistante. Il en va de même pour les pratiques discriminatoires indirectes, la publicité discriminatoire et les cas où une personne ordonne à une autre de commettre un acte discriminatoire ou l'incite à le faire.

Si le tribunal du travail tranche en faveur du plaignant, il peut rendre une ordonnance exposant les droits des parties, exiger du répondant le paiement d'une compensation du plaignant ou recommander au répondant d'adopter une mesure particulière. Les tribunaux de comté peuvent pour leur part rendre une ordonnance exposant les droits des parties, faire une injonction ou accorder au plaignant des dommages-intérêts.

La Commission a le pouvoir de mener des enquêtes dans les cas où elle soupçonne qu'il y a eu discrimination, soit de sa propre initiative soit à la demande du ministre de l'Intérieur. Le mandat de ces enquêtes peut être assez vaste ou au contraire, restreint aux agissements d'une personne désignée. La Commission a également le droit, sous certaines réserves, d'exiger la production de renseignements et de citer des témoins à comparaître. Une fois son enquête terminée, la Commission publie son rapport dans lequel elle peut recommander des changements à apporter aux politiques et aux procédures ou encore, proposer au ministre de l'Intérieur des remaniements législatifs. S'il ressort de l'enquête que la personne concernée a bel et bien contrevenu à la Loi, la Commission peut lui servir un avis qu'elle est tenue de respecter et l'obliger à fournir régulièrement des renseignements qui lui permettront de s'assurer que cette personne continue à se soumettre aux prescriptions. Dans les cas de discrimination persistante, la Commission peut recourir à une injonction.

La loi de 1976 n'autorise pas ce qu'on appelle la "discrimination à rebours". Ainsi, il est interdit d'exercer une discrimination en faveur d'un Noir pour un emploi ou une promotion, en invoquant comme motif la discrimination dont les Noirs ont été victimes par le passé. Toutefois, certaines formes restreintes de redressement progressif sont permises. En premier lieu, les organismes de formation, les employeurs, les syndicats et les associations patronales et professionnelles peuvent offrir aux "groupes raciaux" une formation spéciale et les encourager à se prévaloir des possibilités d'emploi dans un domaine particulier. C'est donc dire que les Noirs, lorsqu'ils sont extrêmement sous-représentés dans un type de travail donné, peuvent suivre des cours de formation spécialement conçus à leur intention. Mais, une fois cette formation acquise, il est interdit de favoriser les Noirs lorsqu'ils postulent un emploi. En deuxième lieu, échappent à l'application de la Loi les actions qui visent à permettre aux membres d'un groupe racial particulier d'accéder à des installations ou à des services répondant à leurs besoins en matière d'éducation, de formation ou de bien-être social, ou d'obtenir d'autres avantages connexes. L'exemption s'appliquerait par exemple à un foyer pour personnes âgées venant du Bangladesh, à des cours d'anglais pour les immigrants ou à des séances d'information sur la contraception données par des Indiennes à leurs consoeurs. Toutefois, le libellé de cette clause étant très général, il faut faire très attention, en l'interprétant, qu'il ne serve à justifier, par exemple, des installations "séparées mais égales" ou l'adoption de quotas dans l'enseignement, qui nuiraient à la communauté noire. En troisième lieu, les dispositions de la loi relatives à l'emploi prévoient une exemption spéciale dans le cas d'un employé qui fournirait aux membres d'un groupe racial particulier des services personnels de nature à favoriser

leur bien-être lorsqu'il y a lieu de penser que ces personnes seraient mieux servies par l'un des leurs. Cette exemption s'appliquerait à l'emploi dans les situations dont nous venons de parler.

Enfin, la loi de 1976 a modifié la Loi sur l'ordre public de 1936 (Public Order Act 1936) en y insérant un nouvel article qui interdit, sous peine d'être trouvé coupable d'une infraction criminelle, de publier et de distribuer des imprimés ou encore de proférer dans un lieu public des menaces, des injures ou des insultes qui, compte tenu de toutes les circonstances, sont de nature à susciter la haine à l'endroit d'un "groupe racial". Cet article ne vise toutefois pas les comptes rendus justes et exacts des délibérations d'un tribunal ou des travaux du Parlement. Contrairement à la modification de 1965, il n'est plus nécessaire de prouver que l'accusé avait l'intention de susciter pareils sentiments. L'incitation à la haine contre un groupe racial constitue une infraction criminelle sous la juridiction des cours criminelles et les poursuites ne peuvent être entamées que par le procureur général ou avec son consentement. L'application de cet article de la loi de 1976 n'incombe pas à la Commission pour la promotion de l'égalité raciale.

Comparativement aux dispositions des lois de 1965 et de 1968, celles de la loi de 1976 présentent une approche plus résolue et plus globale à la luttre contre la discrimination raciale. Reste à savoir à quel point elles sont efficaces dans la pratique.

Efficacité et limites de la législation antidiscriminatoire

Avant de nous pencher sur l'efficacité de la législation en matière de relations interraciales, il importe d'en reconnaître les limites pour la situer dans une juste perspective. Disons d'abord qu'aucune loi n'a jamais fait reculer ceux qui étaient décidés à la transgresser. Elle s'adresse à ceux qui en sont d'ordinaire respectueux. Ensuite, une loi ne peut être pertinente que si le contexte socio-économique permet à l'individu de s'épanouir et de lutter à chances relativement égales avec les autres. Troisièmement, il ne suffit pas d'édicter une loi bien libellée, encore faut-il adopter des mécanismes efficaces de mise en application, sinon elle risque de tomber en discrédit. Quatrièmement, le remède ultime proposé par la loi doit dans la mesure du possible redresser les torts. Enfin, pour promouvoir efficacement l'égalité raciale, la loi doit être renforcée par des programmes résolus d'action volontaire au niveau du gouvernement, de l'industrie et des groupes de travailleurs bénévoles. Législation et action volontaire vont de pair. Autrement dit, malgré ses vastes pouvoirs, une loi ne saurait agir en vase clos. Le succès d'une loi dépend de facteurs tels que l'attitude des groupes majoritaires et minoritaires, la volonté politique, le leadership et l'appui fournis par le gouvernement, une application judicieuse et habile, la prise par les tribunaux de décisions cruciales ayant une vaste portée, et associées à des sanctions sévères pour les contrevenants.

La majorité de ces facteurs font défaut au Royaume-Uni. Le gouvernement central, qui avait promis de donner fermement l'exemple dans

le Livre blanc de 1975 sur la discrimination raciale, se fait toujours attendre. Sa volonté politique d'éliminer la discrimination et les inégalités raciales se révèle faible. En établissant un organisme à l'extérieur de Whitehall, il semble même se laver les mains de toute cette question. En tant qu'employeur et acheteur de biens et de services, le gouvernement n'a pas, jusqu'à présent, usé de ses pouvoirs, malgré l'existence d'une clause antidiscriminatoire dans les contrats. Aux États-Unis, pour obtenir des contrats du gouvernement fédéral, les entrepreneurs doivent s'engager à n'exercer aucune discrimination. La loi américaine prévoit également qu'ils doivent, pour demeurer admissibles à une aide gouvernementale, tenir des registres des membres des groupes minoritaires et des femmes qu'ils emploient et mettre en place des programmes de promotion sociale.

L'obligation de tenir des registres mentionnant la race et le sexe des employés constitue un autre élément important du mécanisme d'application de la loi américaine. Au Royaume-Uni, le gouvernement n'a fourni aux autorités municipales aucune instruction sur des questions importantes comme la tenue des dossiers et la surveillance, considérées dans le Livre blanc comme des ingrédients essentiels d'une politique d'égalité des chances[20]. Le gouvernement n'a pris aucune mesure concrète pour encourager les autorités locales à adopter des politiques d'égalité des chances. En fait, dans l'ensemble, il s'est montré plutôt mou. La politique cohérente et coordonnée[21] promise dans le Livre blanc ne s'est pas concrétisée. Dans son récent rapport, Lord Scarman déclarait: "Il y aurait beaucoup à faire pour améliorer la coordination et l'orientation de l'attaque contre les problèmes urbains. Dans les cas de Brixton et de Merseyside, par exemple, on se rend compte que les politiques et les priorités contradictoires de l'administration centrale et des administrations locales ont refroidi les élans d'enthousiasme." Il fit aussi une mise en garde: "À moins que le gouvernement ne s'engage clairement, dans ce dossier-ci comme dans les autres, il est inutile d'escompter de bons résultats. Les témoignages que j'ai reçus me portent à croire que la communauté noire de Grande-Bretagne espère encore que le gouvernement franchira ce pas... Si l'on ruine encore ses espérances, il y a fort à craindre que le cynisme ne dégénère en hostilité ouverte et en rejet."[22]

Par ailleurs, les syndicats, qui se déclarent pourtant tous contre le racisme au niveau national, sont pour la plupart inactifs à l'échelon local et font parfois de l'obstruction. Le Trades Union Congress et les syndicats en général n'ont guère participé au mouvement de recours stratégique à la Loi pour favoriser l'égalité. Malgré l'appui général accordé à la Loi, certains syndicats refusent toujours de s'en servir pour parvenir à l'égalité des chances en milieu de travail. En outre, rien ne permet de croire que les entreprises privées envisagent en grand nombre d'adopter des politiques d'égalité des chances. On peut compter sur les doigts de la main celles qui l'ont fait de leur plein gré.

Les lois antidiscriminatoires ne sont rien de plus qu'un moyen pour parvenir à une fin; aussi faut-il tout mettre en jeu pour favoriser leur succès. C'est dire que le climat économique, politique, social et

moral doit se prêter à l'engagement juridique. Ce n'est guère le cas en Grande-Bretagne. Ainsi, il s'y est produit sur les plans économique et politique, un changement de taille: les Britanniques considèrent maintenant comme acceptable la persistance des taux élevés de chômage, ce qui a eu pour effet de favoriser la discrimination et d'en exacerber les effets. Le taux de chômage au sein de la communauté noire illustre bien la situation. Les chômeurs de race noire constituent une proportion importante et croissante des sans-emploi. En 1972, il y avait 2,4% de chômeurs noirs, contre 4% en 1981. Le chômage chez les Noirs augmente à un rythme plus rapide que dans l'ensemble de la population. Entre 1972 et 1981, le chômage total s'est accru de 128%, mais chez les Noirs, il a connu une augmentation de 325%. Au cours des 12 derniers mois, le chômage total a enregistré une hausse de 66%, mais chez les Noirs, l'augmentation a atteint 83%. Le chômage augmente plus rapidement chez les jeunes en général (les moins de 25 ans) que parmi tous les autres groupes d'âge et les Noirs sont plus touchés que les Blancs. De 1980 à 1981, le nombre des sans-emploi de moins de 25 ans s'est accru de 74% alors que chez les Noirs la proportion atteint 81%. Pendant la même année, les Noirs nés au Royaume-Uni ont vu leur taux de chômage augmenter de 112%23.

Invoquée dans un climat de rareté, la question des droits ne peut qu'intensifier le conflit et susciter de la part du public un appui modéré en faveur d'une loi efficace. Comme l'affirme Lord Scarman, "on ne saurait nier que le chômage se trouve à la base même de l'imbroglio qui a provoqué les émeutes à Brixton et ailleurs24. Les questions économiques d'envergure, poursuit-il, font déjà l'objet d'un débat énergique à la grandeur du pays... Je propose quand même une pensée sur laquelle on voudra peut-être réfléchir. Les causes structurelles du chômage, qui englobent les remarquables progrès technologiques au profit desquels les grands pays industrialisés perdent les avantages d'une économie à forte concentration de main-d'oeuvre, sont plus profondes et plus complexes que la récession que nous vivons à l'heure actuelle. Si mon raisonnement est juste, nous devrons alors en subir les conséquences. Pour assurer la stabilité de la société, il faudra offrir aux jeunes un travail utile et rémunérateur ainsi que de bonnes possibilités d'instruction et des loisirs convenables."25

Depuis juin 1977, date d'entrée en vigueur de la présente loi, la récession économique et la diminution des dépenses publiques ont eu de profondes répercussions sur les minorités. La ligne dure adoptée dans l'exécution des lois sur l'immigration et le caractère insulaire de la Loi sur la nationalité ont accru le sentiment d'insécurité chez les communautés noires. Dans son rapport annuel de 1981, le Conseil mixte pour la protection des immigrants déclare: "Ce n'est pas une coïncidence si l'année où ont éclaté dans certaines villes britanniques des désordres sans précédent, a justement été celle où les lois sur la nationalité et l'immigration ont le plus durement ébranlé le sentiment de sécurité de la communauté noire."26

Les actes de racisme augmentent en nombre. D'après une étude menée récemment par le ministère de l'Intérieur, les Noirs seraient de 50 à

60 fois plus susceptibles que les Blancs d'être victimes d'incidents raciaux et le nombre des incidents manifestement motivés ou probablement inspirés par la haine raciale qui sont signalés annuellement en Angleterre et au Pays-de-Galles oscillerait autour de 7 000[27].

La tension monte entre les communautés noires et les forces policières, alors que la confiance à l'endroit de ces dernières baisse. Lord Scarman a d'ailleurs admis qu'une grande partie de la population avait de moins en moins confiance en la police. Selon lui, les émeutes sont le résultat d'une conjoncture politico-socio-économique complexe, et représentent le déchaînement de la colère et du ressentiment des jeunes Noirs contre la police[28]. Cette perte de confiance a deux causes: d'un côté, les Noirs se plaignent de n'être pas protégés par la police contre les actes de racisme, et de l'autre, ils protestent contre le harcèlement et la brutalité des policiers à leur endroit.

Dans ce contexte, les lois antidiscriminatoires semblent inefficaces, pour ne pas dire hors de propos. Les Noirs n'y croient donc plus et l'organisme chargé de les faire respecter est devenu la cible facile des critiques. Non seulement la Commission pour la promotion de l'égalité raciale oeuvre dans un milieu hostile, mais elle se heurte aussi à une multitude d'autres difficultés qui surgissent de toutes parts. Ses ressources sont maigres: 8 millions de livres et 229 employés, dont 60 seulement sont chargés de l'exécution de la Loi. Elle n'a à son service que deux avocats à plein temps, dont un qui s'occupe exclusivement de l'aide aux plaignants. Ce manque de ressources pour faire respecter la Loi influe directement sur la qualité et la quantité des services à la clientèle et sur le nombre des enquêtes officielles.

Dans son récent rapport, le Comité des affaires intérieures a vivement critiqué la Commission. "Le plus grave défaut de la Commission est l'incohérence", peut-on y lire. Le Comité doute également qu'il ait été judicieux de confier à un seul organisme la double responsabilité d'appliquer la Loi et d'en faire la promotion. Il estime que ces deux fonctions devraient continuer à être assumées par un même organisme, mais que le travail de promotion devrait être exclusivement axé sur l'élimination de la discrimination raciale. La loi de 1976 a réuni ces deux fonctions au sein d'un même organisme. On croyait alors que la Commission s'attarderait peu à la promotion pour se consacrer surtout à l'application de la Loi. Toutefois, dans la Commission actuelle, un grand nombre d'employés s'occupent de la promotion, alors que très peu sont affectés à l'application de la Loi. On croyait également que les deux rôles de la Commission seraient complémentaires et, jusqu'à un certain point, interdépendants. Au contraire, l'aspect consultation/promotion est, sur le plan fonctionnel, séparé de l'aspect légal, de sorte qu'il ne fait pas partie intégrante des mécanismes d'exécution de la Loi. Par conséquent, la Commission n'a pratiquement mené à terme aucune enquête officielle de taille, ni dans le domaine de l'éducation ni dans celui du logement. Elle s'est très peu servi de son pouvoir d'entreprendre des enquêtes officielles et les résultats sont très décevants. Des 45 enquêtes entreprises, dix

seulement ont été terminées. Celles-ci ont été effectuées dans de petits organismes et n'ont guère eu de portée.

Un examen minutieux des mécanismes en place à la division de la mise en application de la Loi a permis au Comité de constater que non seulement cette division avait mal réparti son personnel, mais qu'en plus, elle ne possédait pas l'expérience nécessaire et accusait des retards injustifiés. Pour sa part, la Commission soutien que ces retards sont attribuables aux mécanismes inopérants de mise en application. Elle souligne que le paragraphe 49(4) de la Loi, stipulant que le répondant a le droit, avant le début de l'enquête, d'exposer son cas oralement devant la Commission, lorsque l'enquête en question doit porter sur les actes de personnes bien précises, donne lieu à un exercice très fastidieux. Son abrogation permettrait, d'après la Commission, de raccourcir la procédure de trois à quatre mois. La Commission prétend également qu'on pourrait l'abréger encore de trois ou quatre mois, à une autre étape, si l'on abolissait les dispositions du paragraphe 59(5) sur les avis non discriminatoires. Récemment, le conservateur des archives judiciaires, Lord Denning, a critiqué "les encombrantes méthodes de la Commission, lesquelles, dit-il, menacent de paralyser le système et ce, à cause d'une décision du Parlement dont la Commission s'accommode du mieux qu'elle peut"30. Quoi qu'il en soit, les propres lacunes et manquements de la Commission ont manifestement rendu moins efficace l'application de la Loi. De vastes pouvoirs ne suffisent donc pas à l'application de la loi. Encore faut-il qu'ils soient exercés par un organisme compétent doté de méthodes d'action simples.

La loi de 1976 a donné aux personnes qui estiment avoir été victimes de discrimination le droit de plaider leur cause devant un tribunal du travail, droit qui n'était pas prévu par la loi de 1968. On croyait que la plupart des plaignants intenteraient eux-mêmes les poursuites ou qu'ils se prévaudraient des services des conseillers juridiques des centres d'aide juridique, des syndicats, etc., laissant la Commission jouer un rôle plus stratégique. Ce ne fut pas le cas; la Commission demeure la principale, sinon l'unique source d'aide et de conseils pour les plaignants. Ces quatre dernières années, 62 plaignants seulement ont obtenu gain de cause auprès des tribunaux du travail. Dans 50 de ces cas, la Commission avait fourni un défenseur et dans cinq autres, une forme quelconque d'assistance. Pendant cette même période, 25 causes seulement ont été entendues par les cours de comté; les 16 d'entre elles qui ont été gagnées avaient toutes été amenées devant les tribunaux avec l'aide de la Commission. Cette dernière reçoit de moins en moins de demandes d'aide: 1 033 en 1978, contre 779 seulement en 1980. Cette baisse s'explique de bien des façons. Beaucoup estiment que le faible montant des dommages-intérêts accordés une fois la discrimination prouvée ne vaut pas le temps et l'argent investis par le plaignant. L'absence de dédommagement sous forme de paie rétroactive et le fait que les lois britanniques ne prévoient pas de recours collectifs qui permettraient de statuer en une fois sur les droits de plusieurs plaignants constituent un inconvénient majeur. Il a été recommandé d'accorder des dédommagements dans les cas de discrimination indirecte, non intentionnelle. Prouver qu'il y a eu discrimination est

toutefois très difficile. Le fardeau de la preuve incombe au plaignant, qui n'a pas toujours le temps, l'expérience ou les moyens de réunir l'information pertinente. Dans bien des cas, les répondants leur opposent un barrage de "solicitors" et de "barristers". La lutte est donc inégale.

Les tribunaux n'ont pas l'expérience des cas de discrimination et, sauf rares exceptions, leurs membres ne possèdent pas la formation nécessaire. Le taux de succès est désespérément bas et la Commission soutient que le fardeau de la preuve devrait plutôt incomber au défendeur. Dans les cas ne concernant pas l'emploi, qui sont instruits par les cours de comté, la procédure est extrêmement lente, alors que dans les tribunaux du travail, qui s'occupent des plaintes de discrimination en matière d'emploi, elle est plus rapide et moins rébarbative. Certains soutiennent qu'il faudrait envisager la possibilité de changer la procédure dans les cas non relatifs à l'emploi et d'instituer des tribunaux spéciaux pour tous les cas de discrimination. Le fait que les plaignants n'aient pas accès aux services d'aide judiciaire constitue un autre problème majeur. La Commission serait moins sollicitée si les plaignants pouvaient se prévaloir de ces services, sans compter qu'une telle mesure inciterait les syndicats, les centres d'aide juridique et les "solicitors" à s'occuper des cas de discrimination et favoriserait la création d'un organisme privé pour veiller au respect de la loi, comme c'est le cas du NAACP Legal Defence Fund aux États-Unis. Le Comité des affaires intérieures a déclaré qu'à moins d'un changement radical au niveau du droit et des procédures d'instruction des plaintes pour discrimination, ces facteurs provoqueront un désenchantement plus grand, au fur et à mesure qu'on perdra confiance en la valeur du système[31].

La législation contre l'incitation à la haine raciale n'a pas connu non plus un grand succès. Jusqu'à présent, 21 personnes seulement ont comparu sous des accusations aux termes de l'alinéa 5A de la Loi de 1936 sur l'ordre public (Public Order Act 1936). De ce nombre, 15 ont été reconnues coupables et six ont été soit acquittées soit disculpées après un enquête préliminaire. Le nombre des poursuites ne représente toutefois qu'un aspect de la situation. En effet, si l'on considère le nombre de cas renvoyés au procureur général et qui auraient pu faire l'objet de poursuites, on se rend compte à quel point cette clause est inefficace. Ainsi, la Commission pour la promotion de l'égalité raciale a soumis au procureur général 43 pièces en 1978 et 31 autres l'année suivante; parmi celles qui n'ont pas donné lieu à des poursuites, il y avait un livret de photographies portant des légendes comme "bandits asiatiques", "sauvages noirs", etc.

Par conséquent, beaucoup voient dans l'incapacité du procureur général d'entamer davantage de poursuites l'une des causes de l'échec de cette législation. Le procureur général a fait mention d'un certain nombre de problèmes qui, d'après lui, nuisent à l'exécution de la Loi. Il soutient en effet que le délit est extrêmement difficile à prouver et que l'existence d'une plaquette grossièrement outrageante ne constitue pas en soi une preuve. Établir que les termes employés étaient menaçants,

injurieux ou insultants constitue une première difficulté. Deuxièmement, il faut trouver une personne à poursuivre, un éditeur ou un distributeur, et non pas quelqu'un qui fait tout simplement circuler des tracts parmi les membres d'une association. Troisièmement, il a souligné la difficulté d'interpréter les termes de l'article "compte tenu de toutes les circonstances", ajoutant que si la propagande est distribuée uniquement aux dirigeants des communautés juive ou noire, il est impossible de prouver qu'il y a incitation à la haine raciale.

Le premier problème, celui du libellé général de l'article, est celui qui a retenu le plus l'attention. D'après le Livre vert du gouvernement portant sur l'ordre public[32], les propositions visant à étendre la portée de la loi de façon qu'elle vise l'expression d'opinions susceptibles en soi de fomenter la haine ou si contestables qu'elles devraient être interdites, qu'elles incitent ou non à la haine, entraîneraient un changement radical par rapport à la loi actuelle. L'effet de l'opinion exprimée cesserait d'importer et la nécessité de prouver que l'accusé a proféré des menaces, des insultes ou des injures pourrait également disparaître. Les auteurs prétendent que pareilles propositions se heurtent à deux grands obstacles: d'abord, il faudrait trouver un principe défendable sur lequel se fonder pour déterminer quelles opinions devraient être proscrites; ensuite, le principe même de la liberté d'opinion s'en trouverait violé. Cela, prétendent les auteurs, serait totalement impensable dans une société démocratique où chacun est libre de professer ses opinions politiques, si odieuses ou indésirables soient-elles, tant que la façon dont elles sont exprimées et les circonstances qui les entourent ne peuvent pas porter à conséquence.

Le deuxième problème s'est présenté à diverses reprises. Souvent, la publication en cause est anonyme. Parfois, aussi, l'éditeur se trouve en Irlande, échappant ainsi à l'application de la Loi. Même s'il est impossible d'exiger le respect d'une loi britannique dans d'autres États, on peut démasquer ceux qui importent et distribuent en territoire britannique de la propagande injurieuse. Dans ce cas, il s'agit d'abord et avant tout de faire intervenir la loi et les forces policières et de déterminer l'importance qu'on accordera au respect de cette loi particulière.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1977, la Grande-Bretagne a connu une recrudescence de violence contre les Noirs et leurs propriétés. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, à Londres seulement, 3 429 cas d'agression, de vol qualifié ou de vol avec violence dont les victimes étaient des Noirs ont été signalés en 1977; l'année suivante, le nombre était monté à 3 686 et en 1979, il atteignait 3 827[33]. En outre, depuis mai 1976, au moins 26 personnes de race noire ont été assassinées[34]. En 1981, la violence raciale a atteint des proportions telles que le gouvernement a institué une commission d'enquête[35]. Malgré tout, la loi contre l'incitation à la haine raciale n'a pas été plus largement appliquée. D'après moi, il faudrait adopter une politique énergique d'exécution de la Loi et apporter à cette dernière certains changements de nature bien précise. D'abord, il y aurait lieu de mofidier le libellé de

la Loi de façon que celle-ci soit moins restrictive et plus facile à exécuter. Ensuite, il faudrait abolir l'obligation d'obtenir l'autorisation du procureur général pour entamer des poursuites. C'est la police qui devrait instituer les poursuites et l'on pourrait songer sérieusement à adopter la pratique suivie dans certains pays, notamment la France, où les organisations antiracistes sont autorisées à intenter des procès de leur propre initiative. Troisièmement, les policiers devraient pouvoir procéder à des arrestations en vertu de l'alinéa 5A de la Loi de 1936 sur l'ordre public, pouvoir qu'ils ne possèdent pas à l'heure actuelle. Enfin, disons que toute loi contre l'incitation à la haine raciale, même bien conçue et appliquée, ne pourra jouer qu'un rôle minime, bien que significatif, dans la luttre contre le racisme, et que ses effets resteront marginaux, sinon inexistants, tant que le racisme et la discrimination continueront d'avoir cours et d'être tolérés dans d'autres secteurs.

Conclusion

La législation antidiscriminatoire n'est qu'un des éléments de la stratégie globale de lutte contre le racisme et ne devrait jamais être considérée comme le seul moyen de venir à nos fins. Pour qu'elle soit efficace, il faut y joindre d'autres forces oeuvrant dans le même sens. Autrement dit, les forces politiques, économiques et morales doivent venir renforcer l'engagement légal. Comme nous l'avons déjà dit, la Grande-Bretagne se trouve à l'heure actuelle dans un contexte extrêmement défavorable. Par conséquent, avant de songer à modifier sensiblement la Loi, il faudrait intensifier les pressions politiques, sociales et économiques. À mon avis, la législation antidiscriminatoire constitue une arme puissante dans notre arsenal, mais il faut qu'elle soit judicieusement employée. Il faut également reconnaître que la simple existence d'une déclaration formelle d'égalité, comme celle que comporte implicitement toute loi antidiscriminatoire, attire nécessairement l'attention sur les inégalités de fait que la loi est impuissante à redresser, mais qui peuvent être corrigées à long terme par de profondes réformes sociales et économiques.

Références

1. Nord-Sud: un programme de survie, Éditions Gallimard, 1980.

2. Bernard Williams (1962) "The Idea of Equality" par P. Laslett et W.G. Runcimer (éditeurs), Philosophy, Politics and Society, Blackwells.

3. Hansard, vol. 632, 7 décembre 1960, cols. 1271-2.

4. Hansard, vol. 670, 23 janvier 1963, col. 99.

5. House of Lords Hansard, vol. 268, 26 juillet 1965, col. 1006.

6. "Racial Discrimination in Britain", Political & Economic Planning, avril 1967. Les résultats sont également résumé par W.W. Daniels dans Racial Discrimination in Britain, Penguin, 1968.

7. Race Relations Board Annual Report 1967, par. 65.

8. Street, H., Howe, G., et Bindman, G., "Street Report on Anti-Discrimination Legislation", Political & Economic Planning, 1967.

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Ibid.

12. Lester, A., Bindman, G., Race and Law, Penguin, 1972.

13. Racial Discrimination, Cmnd. 6234 H.M.S.O., 1975.

14. Ibid.

15. "Racial Disadvantage in Employment" (juin 1974) et "The Extent of Racial Discrimination" (septembre 1974), Political & Economic Planning.

16. Racial Discrimination, Cmnd. 6234 H.M.S.O., 1975.

17. Lester, A., Bindman, G., Race and Law, Penguin, 1972.

18. Racial Discrimination, Cmnd. 6234 H.M.S.O., 1975.

19. Ibid.

20. Ibid.

21. Ibid.

22. The Brixton Disorders, Report of an inquiry by the Rt. Hon. the Lord Scarman, O.B.E., Cmnd. 8427 H.M.S.O.

23. Employment, Unemployment and the Black Population, Runnymede Trust, 1981.

24. The Brixton Disorders, Report of an inquiry by the Rt. Hon. the Lord Scarman, O.B.E., Cmnd. 8427 H.M.S.O.

25. Ibid.

26. Annual Report 1981, Joint Council for the Welfare of Immigrants.

27. Racial Attacks, Home Office, 1981.

28. The Brixton Disorders, Report of an Inquiry by the Rt. Hon. the Lord Scarman, O.B.E., Cmnd. 8427 H.M.S.O.

29. Commission for Racial Equality, Home Affairs Committee HC 46-1 1981.

30. Jugement rendu par la Supreme Court of Judicature, Court of Appeal, Civil Division, dans l'affaire Commission for Racial Equality v. Amari Plastics Limited, le 23 février 1982.

31. Commission for Racial Equality, Home Affairs Committee HC 46-1 1981.

32. Révision de la Loi de 1936 sur l'ordre public et des lois connexes, Cmnd. 7891 H.M.S.O., 1980.

33. Hansard, 31 octobre 1980.

34. Searchlight, août 1981.

35. Racial Attacks, Home Office, 1981.

Résumé de l'exposé

de

Wilson A. Head

Président de la Ligue nationale des Noirs du Canada

"Il ne suffit pas de lutter individuellement pour sa propre cause; il faut se soutenir mutuellement. C'est ainsi que nous qui ne sommes toujours que des groupes négligeables et peu puissants par rapport à l'ensemble de la population, pourrons accroître notre pouvoir d'intervention et devenir une force véritable."

L'ampleur des problèmes qui affectent le multiculturalisme et les relations interraciales est étroitement liée au fait que nous vivons dans une société où les mythes sont légion. Notre notion ou absence de notion des relations interraciales ou interethniques illustre très bien cet état de choses. Du point de vue biologique, il n'existe qu'une race. Notre définition du terme "race" a donc essentiellement une connotation sociale, culturelle, économique ou politique; elle est peu précise et n'a pas de fondement scientifique. Toutefois, elle est bien utile à ceux qui aiment établir des catégories à des fins de discrimination, d'exploitation et d'oppression. Dans notre société, ce sont les Noirs qui sont victimes de l'exploitation, en plus des soi-disant minorités raciales et ethniques, des handicapés mentaux et physiques, des personnes âgées, des parents uniques et des autres qui constituent les groupes défavorisés. Au sein de la société occidentale, ils sont traités avec indifférence ou mépris et accusés d'être eux-mêmes responsables de leur condition.

S'il nous apparaît urgent de nous pencher sur cette situation et de prendre les mesures qui s'imposent, il convient en outre plus que jamais de presser les groupes victimes de cette exploitation de s'attacher à déceler les causes de leurs problèmes et de s'entraider en vue d'y remédier. Les Noirs, les Chinois, les Sud-Asiatiques, etc. doivent faire abstraction de leurs différences et joindre leurs efforts à ceux des femmes et des autres groupes. Il ne suffit pas de lutter individuellement pour sa propre cause; il faut se soutenir mutuellement. C'est ainsi que nous qui ne sommes toujours que des groupes négligeables et peu puissants par rapport à l'ensemble de la population, pourrons accroître notre pouvoir d'intervention et devenir une force véritable.

Nous devons avant tout tirer profit de nos ressources non seulement pour notre bénéfice mais également pour celui de tous. En effet, de cette façon, il sera enfin possible d'obtenir justice pour tous les groupes minoritaires et, mieux encore, d'édifier une société plus humaine pour tous les Canadiens.

Le professeur Head a présenté son exposé sans texte. Aucun document n'est disponible pour réimpression. Ces notes, qui résument la pensée du professeur, ont été établies par lui-même à l'issue du colloque.